

EDICIONES DE LA BIBLIOTECA

COLECCION CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES

XXIII

Depósito Legal 80 - 1.045

ALLAN-R. BREWER-CARIAS

**ESTUDIOS
SOBRE
LA REFORMA
ADMINISTRATIVA**



UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

EDICIONES DE LA BIBLIOTECA. CARACAS, 1980

*Copyright 1980 by Ediciones de la Biblioteca
de la Universidad Central de Venezuela*

Carátula: ANNELY MÁRQUEZ

JL3824

B74

Brewer-Carías, Allan Randolph
Estudios sobre la reforma administrativa/
Allan R. Brewer-Carías.

(Colección ciencias económicas y sociales; 23).

1. Venezuela-Administración pública. I. Título.

BC 2-2-80.

PRELIMINAR

La reforma administrativa, es decir, el proceso permanente de transformación consciente y dirigida de la Administración Pública, para no sólo adaptarla a los cambios políticos, económicos y sociales, sino para hacerla, a la vez, agente de esos cambios, ha sido y es una preocupación tradicional de quienes, en una forma u otra, como académicos, funcionarios o técnicos, se han ocupado del estudio de la Administración Pública. La reforma administrativa es, así, a la vez, un objeto de estudio, una promesa, una panacea o una profesión, y en todo caso, es una preocupación y un problema político permanente.

Puede decirse que todos los gobiernos democráticos desde la creación de la Comisión de Administración Pública en 1958, en las más variadas formas y momentos, han proclamado la necesidad de ejecutar una reforma administrativa. Por su parte, todos los candidatos presidenciales en las últimas cinco elecciones generales, han incorporado en sus Programas de Gobierno, la urgencia y la promesa de ejecutar una reforma administrativa. Sin embargo, esta no se ha acometido, aún, con cierta integralidad, salvo en cuanto a su planificación, asumida por el gobierno del Presidente Rafael Caldera.

Parecería, en todo caso, que existe un consenso político, técnico y académico en la necesidad de reformar la Administración Pública, como condición para el desarrollo. Estamos, así, conscientes de que no sólo necesitamos administrar el desarrollo, sino que tenemos que estructurar una Administración para el desarrollo. Sin embargo, la reforma administrativa aún no se acomete decididamente, y las realizaciones concretas en esta materia distan mucho de las promesas, programas, anuncios y deseos gubernamentales que en forma cíclica se formulan para ejecutarla.

Parecería que una fuerza oculta se opone a la realización de la reforma, o que esa misma fuerza, opera como una contrarreforma. En

todo caso, esta ha sido más efectiva que la misma reforma, y la podemos identificar no sólo con la resistencia al cambio en general, sino con la oposición de grupos de intereses variados que viven y medran de la ineficacia administrativa y, en nuestro caso, con la abundancia de los recursos fiscales, que ha acostumbrado a nuestra Administración y a sus funcionarios, al despilfarro. La escasez aún no ha tocado a nuestra Administración ni a la imaginación de nuestros administradores para idear soluciones administrativas, no sólo más eficaces, sino más efectivas.

En todo caso, la reforma administrativa anunciada, prometida y no ejecutada, paradójicamente se ha convertido, para muchos, en un mito, y para otros, en una idea fuerza.

No debe olvidarse que las ideas, criterios, estrategias, tácticas y propuestas de reforma administrativa se repiten cíclicamente. Por ello, también cíclicamente, surgen nuevos reformadores, funcionarios o técnicos. Pero estos no siempre tienen acceso a los trabajos realizados en el ciclo precedente, y de allí, tanto tiempo perdido en plantear fórmulas y soluciones, ya elaboradas con anterioridad. Así, en este campo, es muy frecuente el invento permanente y repetido de la "pólvora" por los reformadores, pues, en general, por la deficiencia de los sistemas de documentación y archivo, no se conoce lo hecho con anterioridad.

Al autor le tocó asumir, en un momento determinado, el papel de reformador, al haber tenido el privilegio de colaborar con el Presidente Rafael Caldera, durante su gobierno, desde la Presidencia de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, entre 1969 y 1972. Durante esos tres años, nos correspondió dirigir y realizar una de las tareas más fascinantes de nuestra vida profesional, la cual nos permitió poder observar, de manera global y por dentro, a la Administración Pública contemporánea en Venezuela. Nos correspondió planificar el desarrollo administrativo del Estado, y para ello, conforme a la coyuntura político-administrativa, tuvimos que idear e inventar estrategias, tácticas y alternativas. El trabajo de la Comisión quedó plasmado en el libro *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional* (Caracas 1972, 2 tomos, 669 y 622 páginas), el cual, sin duda, constituye el estudio de su tipo más completo que se haya elaborado en América Latina.

Paralelamente, a medida que avanzaba el trabajo, fuimos plasmando en discursos, conferencias y textos diversos, nuestras ideas. Muchas veces estos fueron publicados en revistas y libros, y otras veces, quedaron inéditos en nuestros archivos. Los primeros, en todo caso, están

muy dispersos en publicaciones en el extranjero y en el país, lo cual hace muy difícil el acceso a los mismos.

En todo caso, la reforma administrativa, para nosotros, quedó como una gran experiencia que otros han continuado o habrán de continuar. Para ellos, así como para todos los que tengan interés en estos temas y en la experiencia venezolana, es por lo que ahora se publica este libro. Recoge así, una serie de ideas, reflexiones y planteamientos escritos a lo largo de varios años, que si ahora no se publicasen y divulgasen, correrían el riesgo de perderse o, lo que es más grave, de ser reinventados. Por ello, con la seguridad y esperanza de que habrán de ser de utilidad para quienes se inicien en estos temas de la reforma administrativa se presentan ahora, sistematizados en un todo orgánico, agrupados en tres grandes partes, en las cuales se analizan, separadamente, la experiencia venezolana en reforma administrativa entre 1969 y 1972; los planteamientos fundamentales de la reforma, y la evaluación y perspectivas de la experiencia venezolana.

El libro concluye con un apéndice, en el cual se recogen varios documentos de interés permanente y actual, en cuya redacción el autor tuvo oportunidad de colaborar: la Instrucción Presidencial RA-1 de mayo de 1970 mediante la cual el Presidente Caldera dio los lineamientos generales de la reforma administrativa en la Administración Pública Nacional; la comunicación de agosto de 1975 que el Contralor General de la República, José Muci-Abraham, envió al Presidente Carlos Andrés Pérez en materia de reforma administrativa; y la parte correspondiente a la Renovación del Estado y su Administración Pública del Programa de Gobierno que el Presidente Luis Herrera Campíns, sometió al electorado en 1978. Se publica, además, como apéndice, el informe de Gerald Caiden elaborado para las Naciones Unidas, en el cual se evalúa la experiencia venezolana en materia de reforma administrativa.

En los últimos años han comenzado a salir graduados de la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos de la Universidad Central de Venezuela, con mención en Administración Pública. Se trata de los primeros profesionales egresados de los institutos de educación superior de nuestro país, con formación en Administración Pública. Por ello, sin duda, pienso que a algunos de ellos les corresponderá ser, en el futuro, reformadores. Si para tal fin, las ideas contenidas en este libro son útiles, habrá cumplido su cometido.

La Tercera Promoción de egresados de la Escuela, en la mención Administración Pública, que finaliza sus estudios en 1980, ha decidido tomar mi nombre para apadrinarla. A este grupo tuve ocasión de

darle clase en tres oportunidades, en los cursos de Fundamentos de la Administración Pública, Organización Administrativa Venezolana y Actuación de la Administración Pública. El curso que me faltó darles fue el de la Reforma Administrativa. Por ello, en su defecto, a ellos les dedico este libro.

Caurimare, febrero de 1980.

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

INTRODUCCION

1. ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL SIGLO XXI (1973)*

“Sin temor a exagerar se puede afirmar que Venezuela ha sido y será lo que su Administración le permita”. Esta afirmación, que comparto, me la hacía Arturo Uslar Pietri, Director de este Diario, en la invitación que me formuló para colaborar en este número aniversario; y bien puede, por ello, considerarse como el criterio orientador de las líneas que siguen. Su valor, por otra parte, se confirma si se medita sobre las reales posibilidades de realización que tienen los objetivos de desarrollo que se estudian en los diversos trabajos publicados en esta edición aniversario, partiendo de la consideración de la situación actual de la Administración Pública. En efecto, sin temor a exagerar puede afirmarse también que ni el desarrollo industrial que se quiere, ni el desarrollo social que se requiere, ni la protección del medio ambiente que se necesita, para citar sólo algunos ejemplos, podrán lograrse, si no construimos unos instrumentos administrativos capaces de permitir a la sociedad venezolana alcanzar los objetivos deseados o planificados. Estos no se han logrado hasta ahora, no porque no hayan sido queridos, sino básicamente porque no se han podido. Venezuela es hoy, repetimos, lo que su Administración Pública le ha permitido ser, y será definitivamente, lo que la Administración Pública le permita. Dentro de este contexto, la importancia de las estructuras y sistemas administrativos, por tanto, debe ser el primer aspecto sobre el cual debo insistir, para luego, en una segunda parte, destacar la situación actual de la Administración Pública y sus incapacidades, y en una tercera parte, referirme a las transformaciones aceptables y óptimas que debe sufrir, en vista de las exigencias del proceso de desarrollo en los próximos treinta años.

* Publicado en la edición aniversario de *El Nacional*, Caracas, 3 de agosto de 1973, páginas IV-6 a IV-9.

I. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SU PAPEL

Lamentablemente, la visión que el ciudadano corriente tiene de la Administración Pública, es una visión confusa entre una burocracia floja e incapaz, unos procedimientos engorrosos y complicados que sólo algunos iluminados conocen, y unas instancias prepotentes y arrogantes que lo minimizan. La Administración Pública como conjunto, aparece por tanto, como un mal del cual, sin embargo, no se tiene la seguridad de que sea necesario. ¿No es común y normal oír y leer las críticas simplistas sobre la inutilidad de la Administración Pública, y la necesidad de eliminar o reducir la burocracia y su politización? No hay que olvidar que hasta hace pocos años y aun todavía, el empleo administrativo era considerado entre nosotros como un empleo vil, destinado a los incapaces de conseguir trabajo fuera del ámbito del Presupuesto Nacional o a los que viven de su vinculación partidista. Por otra parte, tampoco hay que olvidar que la estructura administrativa, como instrumento al fin y al cabo de resguardo de los intereses generales, al afectar en múltiples oportunidades intereses particulares económicos o de otra naturaleza, ha sido blanco de muchas veces injustas críticas.

Pero en todo caso, lo que aparece como cierto de la percepción común que el ciudadano tiene de la Administración, es que no es absolutamente necesaria. ¿Cuántas veces la comparación con la eficiencia de la empresa privada no conlleva una actitud de rechazo de la Administración Pública? Y, sin embargo, la realidad es totalmente otra: no sólo la Administración Pública es necesaria para manejar un país en vías de desarrollo como el nuestro, sino que es indispensable para que podamos incorporarnos a dicho proceso. El problema en todo caso, está en determinar cuál Administración Pública es la que sirve y cuál es la que no sirve, no a los intereses particulares de cada quien, algunas veces claros y otras oscuros, sino a los intereses colectivos de las mayorías, que en definitiva constituyen el país, a pesar de muchos.

Hoy por hoy no se discute ya, sino por algunos raros neoliberales, el papel primordial del Estado en el proceso de desarrollo. No se discutió en los países hoy altamente industrializados, en su época, ni se discute ahora. Por ello, sólo para sembrar confusión es que todavía puede hablarse de una supuesta filosofía o actitud de "libre empresa" frente y contra el intervencionismo del Estado. Si el mundo contemporáneo desarrollado o no desarrollado en el ámbito occidental vive hoy todavía bajo el signo del Estado de Bienestar (Welfare State), es evidente que dicho esquema, muy lejos del libre empresarismo hoy proclamado, debe ser aún más acentuado en el futuro, y con mayor énfasis, en los países en

vías de desarrollo. En estos, no podrá darse de nuevo el esquema histórico de un proceso de desarrollo espontáneo, llevado a cabo por empresarios privados, como fue el caso de muchos de los actuales países altamente industrializados de occidente, en los cuales el Estado se contentaba con la actitud pasiva del guardián del orden público y de los intereses y derechos particulares. Ese esquema quedó en la historia. Hoy, en los países en vías de desarrollo, el papel del Estado es esencial y determinante: con su participación puede haber desarrollo; sin ella, éste es imposible; y por supuesto, desarrollo, aquí, no es desarrollismo como este término se ha venido empleando, malformado, con fines electoreros en los últimos tiempos en Venezuela; es decir, desarrollo no es el sólo crecimiento económico, primordialmente en sus estructuras privadas, sino que al contrario, desarrollo es cambio y no sólo en las estructuras económicas, sino particularmente en las sociales. Este cambio y transformación que el desarrollo conlleva e implica, sólo puede lograrse en nuestros países, cuando la organización política de la sociedad, el Estado, es ente activo y actor principal en el proceso.

Pero, ¿qué necesita el Estado para asumir el reto del desarrollo? Ante todo, instrumentos que ayuden al movimiento en la historia. Sin palancas, o con palancas deficientes —es un principio de física— el movimiento es imposible o es muy lento. Esos instrumentos o palancas son las instituciones políticas, jurídicas y administrativas de la sociedad. El problema instrumental del desarrollo, de carácter esencialmente estratégico, no se agota por tanto en la sola búsqueda de las estructuras y sistemas administrativos adecuados —la Administración Pública no es sólo el único instrumento— sino que son también palancas esenciales del desarrollo las instituciones políticas y las instituciones jurídicas. La afirmación de Uslar Pietri, por tanto, para apreciarla en todo su valor, debe ampliarse al ámbito institucional: Venezuela es hoy lo que sus instituciones (políticas, jurídicas y administrativas) le han permitido ser, y será en los próximos treinta años lo que las instituciones que construyamos le permitan ser. En el contexto de estas notas, sin embargo, nos limitaremos a comentar un solo aspecto del problema institucional, el de las instituciones administrativas, es decir, el de la Administración Pública.

En efecto, la Administración Pública es el instrumento activo por excelencia con que cuenta el Estado y a través de él, la sociedad, para formular y ejecutar sus políticas de desarrollo. Administración y política (no nos referimos, por supuesto a la política partidista pequeña), por tanto, están esencialmente unidas, y los criterios desideologizadores y tecnocráticos que pretenden ver a la Administración Pública como una

entidad neutra políticamente, hoy por hoy no tienen aplicación. Pretender que una Administración Pública no siga los lineamientos políticos del gobierno de turno, esencialmente es la negación del Estado y del actuar administrativo: lo que evidentemente hay que lograr, no es despolitizar la Administración (al contrario sí hay que despartidizarla), sino lograr que los gobiernos sean realmente representativos de las mayorías nacionales, y eliminar el sistema de gobiernos de minorías a que nos está condenando en Venezuela el sistema electoral vigente.

Pero siendo la Administración Pública el instrumento por excelencia de una política de desarrollo, la pregunta clave a formularse, se refiere a la capacidad de ella para servir como tal. En Venezuela, con nuestra situación actual, el problema del desarrollo no ha sido como en otros países, un problema de recursos sino un problema de incapacidad administrativa para administrar esos recursos; y cuando hablo de administrar los recursos no se trata simplemente de "administrar" en sentido de eficacia (máximo rendimiento o productividad en la utilización de los recursos) sino fundamentalmente de efectividad, donde el fin u objetivo para el cual se aplican los recursos cuenta en primer lugar. Por ejemplo, al analizar la inversión pública en infraestructura militar y en obras públicas civiles de los años de la dictadura y de los gobiernos democráticos posteriores a 1958, podríamos quizás concluir que su aplicación ha sido eficiente (para no referirnos al despilfarro que ha sido enorme y el enriquecimiento ilícito lamentablemente no inexistente) pero evidentemente que no ha sido efectiva, en cuanto a que esa actividad ha distraído recursos que eran necesarios e indispensables en otras áreas sociales. Una correcta administración en estos campos, fundamentalmente tendría que exigir la proscripción de la política de construcciones faraónicas que ha caracterizado las obras públicas, y que ha provocado inclusive que se hable de la "industria" de la construcción hasta como actividad económica exportable!

Pero plantearse la incapacidad administrativa para administrar recursos cuantiosos (¡no hemos "sabido sembrar el petróleo"!) exige ante todo una aclaratoria teleológica fundamental: no se trata de "administrar" pura y simplemente sino de administrar para algo, para alcanzar unos objetivos. Administración en este sentido no es un concepto universal y absoluto, cuyo contenido vale por igual para la administración pública, y la administración (privada) comercial. La diferencia fundamental entre ellas, que incide en su esencia, está en los objetivos. En el campo público, esos objetivos están en el proceso de desarrollo y la guía fundamental de la actividad ha de ser la "política de desarrollo" que se defina. Pero ¡qué grave situación al cons-

tatar que la incapacidad administrativa nos ha llevado inclusive a la imposibilidad o absoluta dificultad de definir dicha política! La maquinaria administrativa se ha movido, entonces, porque ha habido demasiados recursos —energía— para moverla, pero no porque sus partes estén engranadas y ajustadas ni porque se sepa bien qué se quiere lograr con el movimiento. ¿Cuál es entonces la realidad actual de la Administración Pública en Venezuela, donde los medios administrativos no responden a los objetivos del desarrollo?

II. LA SITUACION ACTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El análisis que se ha propuesto hacer *El Nacional* en esta edición aniversario, sobre los próximos treinta años y lo que al cabo de los mismos podrá ser o será Venezuela, responde a un enfoque que particularmente he seguido en otros trabajos. Prefiero, sin embargo, hablar del último tercio del siglo XX, pues entre otras consecuencias lo que nuestro país haga en ese período permitirá que sea, al cabo del mismo o al contrario, no exista como país independiente. El último tercio del siglo XX, por tanto, es nuestra última oportunidad histórica para ser independientes pues indudablemente, como consecuencia de la revolución tecnológica y demográfica actual, al final del mismo habrá cambiado completamente la faz de la Tierra.

Para pensar entonces en asumir ese último reto de nuestro desarrollo, es conveniente preguntarse ¿qué es hoy Venezuela, administrativamente hablando? O en otras palabras ¿cuál es la situación actual del país considerada primordialmente su Administración Pública? Para este breve análisis es necesario distinguir entre los sistemas administrativos, y los instrumentos administrativos integrados en sectores de actividad pública.

En cuanto a los sistemas administrativos, vale la pena preguntarse sobre cuál es, en la actualidad, la validez del sistema de planificación. Este, desarrollado a partir de 1958 como mecanismo definidor de políticas y de asignación prioritaria de recursos para lograr objetivos en períodos de tiempo predeterminados, no ha logrado ni una ni la otra cosa. El Plan de la Nación, en este sentido, no ha podido todavía ser completamente un texto definidor o integrador de políticas, sino que lamentablemente éstas se han ido formando a la deriva conforme los vientos (intereses o situaciones circunstanciales) soplan; y si no es así, ¿por qué se clama tanto por la definición de una política industrial, de una política petrolera, de una política agrícola y ganadera, de una política cultural, etc.? El Plan de la Nación se ha reducido a una colección de programas de actividad, pero no ha logrado ser el texto fundamental de definición

de políticas del Estado y menos aún de la sociedad, lo cual se evidencia del hecho de que la "representación del pueblo" (el Congreso) no se compromete a su ejecución. ¿De qué vale un Plan que las instituciones políticas ignoran y la mayoría de los organismos públicos dejan de lado, sea porque no intervinieron en su elaboración, como suele suceder, sea porque el funcionario directivo de turno no está de acuerdo con la orientación? La mejor demostración del incumplimiento del Plan en lo que de orientación programática pueda tener, está en el Sistema Presupuestario. El Presupuesto, en efecto, tendría que ser el instrumento por excelencia de ejecución anual del Plan; pero el Presupuesto, lamentablemente, tiene programas que no coinciden con los del Plan, y asigna recursos que no responden a las orientaciones de este último. Cumplir el Plan implicaría por ejemplo, la reasignación a otros programas, fundamentalmente sociales, de los recursos que se orientan en la actualidad por la fuerza del Ministerio de Obras Públicas, hacia tantas obras públicas espectaculares; ¡y cualquiera puede pensar en lo que significa luchar contra un Ministerio que normalmente maneja un quinto del Presupuesto, imponiendo políticas a los demás ministerios! ¿Por qué, por ejemplo, la existencia de las llamadas "bellas durmientes" en una célebre campaña de *El Nacional*, para referirse a las obras públicas de vialidad y edificios (hospitales y liceos, por ejemplo) que no se habían puesto en funcionamiento después de años de construidos? Simplemente, porque el Ministerio constructor construía por su cuenta, sin contar con que un hospital requiere de instalaciones médicas —no previstas en el mismo presupuesto— o con que un liceo necesita alumnos que posiblemente en la región donde se construyó, no existían.

Pero los sistemas de planificación y presupuesto, requieren para poder instrumentarse, de información adecuada. Pero en la actualidad ésta es casi inexistente o muy deficiente: el sistema estadístico no responde a las exigencias de la planificación y los indicadores económicos que se definen en el país, difieren según que provengan del Banco Central de Venezuela o de la Oficina Central de Coordinación y Planificación. En la Administración Central, por otra parte, puede decirse que no existe un sistema de contabilidad pública. Sólo la Contraloría General de la República, a los solos efectos del control fiscal, lleva una contabilidad nacional; pero el Ejecutivo Nacional está en la imposibilidad de saber por su propia cuenta cuál es su estado contable en un momento determinado. Otros sistemas como el de Personal deben también destacarse: la administración del personal público es sólo a comienzos de la década de los sesenta que comienza a racionalizarse y sólo en 1970 cuando recibe consagración legal. Lo que pudo haber sucedido hace más de diez años,

es decir, la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa, ha sido sólo recientemente cuando se ha dictado. Será necesario esperar al menos diez años más de aplicación sucesiva de la ley, para comenzar a percibir sus efectos modernizadores en el sistema de administración del personal público. En el campo de los sistemas auxiliares, la situación también es desesperante: las compras de la Administración Pública aún no han sido estandarizadas, por lo que el desorden y despilfarro en las mismas es insólito. Basta pensar, por ejemplo, en el alquiler de equipos de computación y en el gasto de millones de bolívares que por este concepto actualmente se realiza en centros de computación que no operan sino a bastante menos de la mitad de su capacidad, ¡paralelamente a la supervivencia de procedimientos y cálculos manuscritos y a lápiz! Estos son algunos de los instrumentos con los cuales funciona actualmente la Administración Pública venezolana, a pesar de los esfuerzos que en los últimos años se han realizado para mejorarlos.

Pero la consideración de la organización o estructuras administrativas según cada sector es todavía más desalentadora en relación a la situación actual de la Administración Pública. Veamos algunos ejemplos característicos, por sectores.

En el campo de los sectores que integran los objetivos de desarrollo económico, debe destacarse como ejemplo la infraestructura administrativa del sector de desarrollo industrial. La incongruencia administrativa de este sector comienza por la existencia de un Ministerio responsable del mismo. El Ministerio de Fomento, cuyas actividades se asemejan más a las del sector, es un Ministerio de existencia residual: tiene a su cargo las actividades que quedaron después de que se le desgajaron otras que dicen origen, sucesivamente, en los cien años de existencia que tiene, al Ministerio de Obras Públicas, Educación, Comunicaciones, Trabajo, Agricultura y Cría y Minas e Hidrocarburos. El residuo, como todo residuo, es incoherente y ello produce no sólo que hoy no exista una verdadera política de desarrollo industrial, concluida como está la etapa de sustitución de importaciones que tantas distorsiones ha producido a nuestra incipiente economía no petrolera, sino que las actividades públicas que se cumplen en el campo no respondan a lineamientos generales preestablecidos: el financiamiento a la industria realizado a través de instituciones no sólo autónomas pero separadas unas de otras y todas del Ministerio —CONAFIN, BIV, CVF—; las actividades de producción industrial pública, más lejos no podrían estar de la mirada del Ministerio: unas, las más importantes, en manos de la CVG que dejó de tener ámbito regional hace mucho tiempo, y otras en relación a las actividades petroleras —IVP—; la promoción industrial carece de ins-

trumentos adecuados, y el Estado no puede realmente canalizar las inversiones ni a actividades o regiones que la política de desarrollo exija, siendo Venezuela tierra de nadie en materia de inversiones extranjeras en el sector industrial. Por otra parte, la acción pública de protección del consumidor también carece de instrumentos adecuados, y el Ministerio de Fomento, para dictar medidas elementales de regulación de precios, hoy tiene que recurrir a un Decreto de Excepción dictado en plena II Guerra Mundial. Con instrumentos como éste, ¿cómo podemos realmente exigir al Estado el que defina una política industrial y que tome medidas coherentes en este campo? El problema administrativo, en este sentido, despartidiza la crítica: no es que tal o cual gobierno no haya querido producir el cambio, es que simplemente no han podido por carecer de instrumentos.

En el campo del desarrollo económico, otro sector puede ilustrarnos la situación actual de las acciones públicas: el del desarrollo agropecuario. ¿Cómo podemos reclamar que se defina una política agrícola y ganadera, si las acciones estatales del sector también son total y completamente incoherentes? El Ministerio de Agricultura y Cría, el más débil, paradójicamente, entre todos los organismos del sector, apenas reduce su acción a tratar de coordinar lo incoordinable: un IAN que dota de tierras, mediante un gasto público que ha enriquecido a muchos antiguos latifundistas; pero que dota de tierras sin saber si el instituto de crédito campesino —BAP— podrá asistir a los nuevos propietarios; y sin saber si los que logran producir, podrán comercializar sus productos pues no hay integración de programas con la empresa almacenadora —ADAGRO— o el ente comercializador —Corporación de Mercadeo Agrícola—. ¡Cuántas veces cosechas enteras se pierden, por la inexistencia de medios para comercializar el producto! En todo caso, este es un solo aspecto del deterioro administrativo del sector: está a la orden del día el clamor por la definición de una política ganadera; y Venezuela, que podría tener allí su verdadera primera industria nacional, hoy sigue importando carne legal o ilegalmente. En todo caso, ¡Venezuela hoy importa caraotas negras de Costa Rica, maíz de México y ganado de Centroamérica!

En el campo de los sectores que integran los objetivos de desarrollo social, la incoherencia administrativa es todavía mayor que la de los ejemplos anteriores: ¿Cómo podemos exigir realmente al Estado el desarrollar una nueva y coherente política de salud —¡hay que recordar que en los inicios de los años setenta la malaria ha recrudecido en Venezuela!— si el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, que se debate en peleas burocráticas internas fomentadas por un gremio médico bu-

rocratizado, no es sino un organismo más entre los ochenta diversos y distintos que realizan actividades en el campo de la atención médica? Sería injusto atribuir al MSAS responsabilidad por lo que no controla y sobre todo por el IVSS, responsable quizás de la prepotencia de la burocracia sindical y de parte del gremio médico que, a través de él, se ha enriquecido a expensas de los que realmente necesitan de seguridad social en Venezuela: ¡el 70 por ciento de la población que apenas tiene salarios de subsistencia, en un país con el más alto ingreso *per capita* de América Latina! ¿De qué nos vale decir que en 1973 Venezuela tiene un ingreso *per capita* de 1.280 dólares —cifra igual a la de España o Italia— si no somos capaces ni siquiera de dar atención y seguridad social a la mayoría de la población, y que sólo el 3 por ciento de ésta gana más de los 3.000 bolívares mensuales? Debería darnos vergüenza como venezolanos, proclamar ese record, si no somos capaces de adoptar las más elementales medidas de redistribución de esa riqueza en servicios sociales, ¡por carecer de políticas y de mecanismos administrativos que las permitan! Y en el campo del desarrollo social, ¿qué hace el Estado en favor de los niños que por cientos de miles se debaten entre la miseria, la ausencia de padres y de escuelas y el hampa en los barrios de los centros urbanos? Parece que no nos damos cuenta que se está preparando una legión de desadaptados sociales que amenazarán en pocos años las posibilidades reales del progreso, ¡pues ni siquiera serán capaces de conducir una revolución! En este campo lo único que existe administrativamente es un Consejo Venezolano del Niño, que trabaja (como puede) pero a quien nadie le hace caso, dentro y fuera del Gobierno, y a quien en lugar de dotárselo de ingentes recursos que necesita, se le reducen y regatean; así como algunos otros organismos, más de beneficencia o caritativos, que de promoción o protección social.

En el campo de los sectores que integran los objetivos de desarrollo físico y ordenación territorial, la situación administrativa actual no es menos dramática que la indicada. Por ejemplo, en el ámbito del sector de desarrollo urbano y vivienda —y no sólo vivienda como a veces se ha querido hacer ver— administrativamente lo que tenemos hoy en día es un Banco Obrero que de Banco nada o poco tiene, y en cambio mucho tiene de empresa deficitaria constructora de edificios. Sin embargo el problema urbanístico y de la vivienda no es solucionable con sólo construir edificios, paralelos a la desatención de los barrios y rancherías de los centros urbanos y a la imposibilidad de siquiera estabilizar, para no decir reducir, la migración rural a las ciudades ¿Se ha pensado realmente en la cifra de asentamientos diarios de recién llegados migrantes a Caracas y en lo que ello significa? ¿Es construyendo costosas viviendas

como se solucionará la situación de algo más del 50 por ciento de la población de Caracas que vive en ranchos, con salarios inexistentes o de subsistencia miserable? El caos urbanístico —también objeto de campañas de *El Nacional*— con los instrumentos administrativos actuales, realmente no tiene solución, y al contrario, tiende a agravarse y quizás los cómplices y primeros culpables del empeoramiento de la situación son los Concejos Municipales y sus entes administrativos.

Por último, para concluir con la muestra de ejemplos de la situación actual del instrumental administrativo del país, recordemos que la protección del medio ambiente y de los recursos naturales del país —objeto también de sucesivos reportajes de *El Nacional* en los últimos años— no se ha realizado por carencia de instituciones administrativas adecuadas. El MAC, a duras penas llega a enterarse de lo que sucede en el país en materia de destrucción de los recursos forestales y muchas veces los culpables de la situación son los organismos administrativos: ¿cuántas veces el Banco Obrero ha solicitado permiso al MAC para talar árboles en sus desarrollos de viviendas? ¿Cuántas veces el MOP o CADAFE han solicitado concesiones al MAC para aprovechar para riego o energía hidroeléctrica los recursos hidráulicos del país? ¡Ninguna! Y si los propios entes públicos no cumplen la ley ni hacen caso a los organismos competentes en cada caso, ¿cómo puede el propio Estado exigir que los particulares cumplan sus disposiciones administrativas? En la administración del sector recursos naturales renovables estamos, lamentablemente, dando el más claro ejemplo de violaciones administrativas que están, no sólo agotando los recursos hidráulicos y quemando los forestales, sino contaminando cada vez más el medio ambiente, ¡sin que nada pueda hacerse porque no hay nadie encargado de hacerlo!

Los anteriores son ejemplos o muestras, insisto, de una caótica situación administrativa que se ha venido denunciando no por sus causas sino por sus consecuencias, por todos los medios de opinión. Se habla del caos urbanístico, de la contaminación, de la ausencia de política ganadera o de política industrial, de la desatención médica o la expansión epidemiológica —todas consecuencias—, pero en general no se atacan los problemas en su causa; es decir, no se dice —muchas veces porque no se sabe— que la mayoría de esos problemas surgen por la ausencia o deficiencia de instrumentos administrativos adecuados; y ante esa situación, el Parlamento, ese cuerpo cada vez más inútil, que no hace lo que debe y hace lo que no debe, no ha aprobado medidas de mejoramiento administrativo, tal como ha sucedido en los años más recientes. Deben destacarse en este sentido, todos los esfuerzos realizados para

reformular la Administración Pública en los últimos años, que no han podido ser llevados a cabo debido al pertinaz e impertinente rechazo del Congreso.

III. LAS TRANSFORMACIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ULTIMO TERCIO DEL SIGLO XX

Teniendo en cuenta la situación de la Administración Pública, descrita anteriormente mediante algunos ejemplos, indudablemente que sería una inaceptable alternativa el que ella permaneciera más o menos igual frente al reto que plantea al desarrollo del país el último tercio del siglo XX; reto que queda evidenciado en el contenido de los diversos trabajos que se publican en este número aniversario; y estimamos inaceptable dicha alternativa, pues ella provocaría la extinción de Venezuela como país independiente por la imposibilidad de su Administración Pública de asumir la conducción del país en los próximos treinta años y lograr, en los diversos sectores de actividad pública, todo lo que será necesario, teniendo en cuenta los crecientes problemas demográficos, económicos y sociales previstos para las próximas décadas. La necesidad de una transformación radical de nuestra Administración Pública, se nos presenta entonces como evidente.

Pero si bien esto es cierto, debemos preguntarnos, ¿una radical transformación para qué? O en otras palabras, ¿para cuál desarrollo? ¿Para ser económicamente más dependientes de lo que el país es ahora de los Estados Unidos y sus empresas, o para asegurar a Venezuela una segunda independencia, esta vez de tipo económico? Indudablemente que la transformación que la Administración Pública requiere es la que le permita al país salir de la situación de economía absolutamente dependiente que en la actualidad tiene, asegurando un desarrollo económico, social y físico, integral y coherente en el ámbito interno en beneficio de las mayorías nacionales —las marginales. La tarea de transformar la Administración Pública poniendo la vista al futuro en los términos señalados, evidentemente que no es fácil. Hay muchos sectores e intereses que se benefician de la caótica situación actual —pues no piensan en el país sino en ellos mismos, como si ellos fueran el país— y que se opondrán y se oponen, por variadas y diversas razones, a todo intento de racionalizar o darle coherencia a la Administración Pública. He dicho en otras oportunidades, que toda reforma administrativa genera su contrarreforma y sus agentes no sólo son internos, de orden burocrático, sino externos, de sectores gremiales o económicos que se benefician y aprovechan para sí mismos, las fallas administrativas.

En todo caso, planteada la necesidad de una transformación de las estructuras y sistemas administrativos, la Administración Pública aceptable a construir sería aquella que permita al Estado y a través de él, a la sociedad, alcanzar los objetivos de desarrollo definidos para el último tercio del siglo XX en el menor tiempo posible y con la menor asignación de recursos posible. Por supuesto, para ello habría que comenzar por definir esos objetivos de desarrollo, y lograr, en torno a ellos un consenso nacional mayoritario. No tengo ni siquiera que aclarar lo absolutamente imposible que resulta en un trabajo de esta naturaleza el describir una reforma administrativa para el desarrollo aceptable. Ello es tan imposible, como resumir en unas líneas el contenido de las 1.300 páginas del *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, elaborado y editado bajo mi dirección por la Comisión de Administración Pública en 1972.

Pero ciertamente no sólo debemos pensar en una Administración Pública aceptable para conducir al país en los próximos treinta años, sino en una Administración Pública óptima para asumir esa tarea. Para localizar los rasgos de esta última, sin embargo, hay que recurrir a otros campos fuera del mero análisis administrativo. Podría en ese sentido decirse, que una Administración Pública óptima es la que pueda conducir al país hacia objetivos de desarrollo que correspondan realmente a los que el país requiere, y no sólo a las minorías. En efecto, conforme al sistema electoral venezolano actual, no tenemos ni podremos tener partidos mayoritarios, ni gobiernos mayoritarios. En esta forma, ningún partido político puede lograr o tener realmente respaldo mayoritario, y no hay clara garantía de que las mayorías nacionales encontrarán solución a sus problemas, ni en las medidas del gobierno ni en las medidas de la oposición, que es incoherente y está dividida. Una solución óptima para la Administración Pública en las próximas décadas y que garantice su posibilidad de acción, estaría por tanto, en ajustar los mecanismos institucionales que permitan la formación de partidos mayoritarios y consecuentemente de gobiernos mayoritarios, de manera que aquélla responda, en su actividad, realmente a exigencias de las mayorías. Argumentar que cambiar el sistema electoral para permitir votaciones por mayoría en lugar del sistema de representación proporcional actual, significaría perpetuar en el poder a los partidos menos minoritarios actuales, no es más que un argumento pedestre producto del complejo minoritario que, con razón, tienen muchos hombres-partidos o grupúsculos insignificantes y desideologizados. Un sistema de votación mayoritario, en realidad, implicaría una reformulación completa del actual esquema partidista atomizado, y la formación de grandes partidos con verdadera ba-

se ideológica y posibilidades políticas. A esto, indudablemente, no sólo le temen los partidos menos minoritarios sino los absolutamente minoritarios, pues conlleva el riesgo de su desaparición y por ende, de la imposibilidad de que continúe el absurdo reparto de las representaciones de Diputados, Senadores y Concejales de la actualidad, único fin coherente de la mayoría de los partidos actuales.

Sin embargo, el futuro puede más que los intereses circunstanciales, y estoy seguro de que corresponderá a nuestra generación conducir la ruptura de los mitos partidistas actuales en los cuales cada vez menos creemos y construir en su lugar un sistema político que origine un gobierno de mayoría. La Administración Pública óptima de la Venezuela de los próximos treinta años será entonces la que actúe como instrumento de las mayorías nacionales para el desarrollo económico y social del país; y hacia su construcción, con responsabilidad histórica, es que todo esfuerzo futuro debe dirigirse.

Cambridge, mayo 1973.

PRIMERA PARTE

LA EXPERIENCIA VENEZOLANA
EN REFORMA ADMINISTRATIVA
1969 - 1972

I. LOS PLANTEAMIENTOS INICIALES: 1969

2. ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA (1969)*

I. INTRODUCCION

La instalación de este Consejo de Reforma Administrativa en el Ministerio de Hacienda tiene para la Comisión de Administración Pública, así como para el proceso de la Reforma Administrativa del país, una enorme importancia. En efecto, éste es el primero de los Consejos de Reforma Administrativa que se instala conforme a las previsiones del Decreto N° 141, de 17 de septiembre del año en curso, y se trata por tanto, y esto es lo importante, de la primera manifestación concreta de una nueva estrategia de Reforma Administrativa que se ha iniciado en Venezuela.

Y, precisamente, quiero aprovechar esta oportunidad para referirme a esta estrategia de la Reforma Administrativa venezolana, que orienta, por otra parte, todos los Decretos que en esta materia se han dictado en los últimos seis meses.

En efecto, puede decirse que una de las fallas fundamentales en los procesos de Reforma Administrativa que se han adelantado en Venezuela, y en general, que se han adelantado en toda la América Latina, ha sido precisamente la ausencia de una definición de una estrategia, con indicación de acciones y condiciones que debían cumplirse para lograr las metas fijadas en cada caso.

* Palabras pronunciadas en el acto de Instalación del Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Hacienda, el día 13 de octubre de 1969, publicadas en el libro de la Comisión de Administración Pública (CAP), *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, Caracas, 1970, pp. 9 a 15.

La Reforma Administrativa se ha considerado siempre como necesaria, es más, se ha deseado siempre llevarla a cabo. En general, ha habido consenso unánime sobre la urgencia que existe de realizar un ataque total a la ineficiencia que existe en el aparato administrativo. Se ha reconocido que una buena administración es una condición indispensable para el desarrollo económico.

En ciertas ocasiones inclusive, el movimiento de Reforma Administrativa ha contado con varios elementos que parecían asegurar su decidido éxito: apoyo del Gobierno, recursos financieros, personal adiestrado, asistencia técnica extranjera, interés en general de la opinión pública. Y si hacemos un poco de memoria, ¿no era ése el panorama que existía en los momentos en que Herbert Emmerich, de las Naciones Unidas, formulaba sus propuestas al Gobierno Nacional, en el año 1958; propuestas que dieron origen a la Comisión de Administración Pública? Sin embargo, luego de un inicio promisorio, ese dinamismo originario fue disminuyendo hasta materialmente desaparecer.

Las causas del fracaso son muchas, y entre ellas quizás, fundamentalmente, la ausencia de una estrategia a largo plazo, bien definida y ajustada a las necesidades y realidades políticas y sociales de nuestro país. Todo ello contribuyó a que el interés por la Reforma no sólo disminuyera, sino que inclusive la idea misma de la Reforma se convirtiera en una noción odiosa; de ahí nuestra preocupación inicial, de intentar dotar al proceso de Reforma Administrativa, de una estrategia, caracterizada por dos aspectos a los cuales quiero referirme brevemente hoy.

II. LA REFORMA DE TODA LA ADMINISTRACION PUBLICA POR TODA LA ADMINISTRACION PUBLICA

El primero de los aspectos de esta estrategia de la Reforma Administrativa en Venezuela, surge del convencimiento de que *la Reforma de toda la Administración Pública, sólo puede hacerse por toda la Administración Pública*, es decir, de que la Reforma Administrativa no puede ser un proceso impuesto desde afuera, sino que tiene que ser un proceso que nazca de la propia Administración Pública, y en esto de que la reforma administrativa sólo puede ser hecha por la Administración Pública, no hay ninguna afirmación demagógica.

Desde un inicio, hemos estado convencidos de que había necesidad de disipar la falsa idea, erróneamente difundida en épocas anteriores por la propia Comisión de Administración Pública, y por algunos de sus funcionarios, de que la Reforma Administrativa era una tarea exclu-

siva de dicho organismo, único titular que poseía el conocimiento de una técnica y una ciencia esotérica, a la cual debían someterse todos los otros organismos de la Administración Pública.

En este aspecto, como en otros, no supimos apreciar en su justo valor la experiencia acumulada por otros países latinoamericanos. Con nuestra Comisión de Administración Pública sucedió entonces, pero con 20 de años de atraso, algo similar a lo que acaeció, por ejemplo, con el Departamento Administrativo del Servicio Público del Brasil. Organismo creado en 1937 y que quiso imponer, desde afuera, una Reforma, con carácter imperativo; Reforma que procedía de una élite que pretendía tener la exclusividad de los conocimientos técnicos imprescindibles para esa tarea. Tanto en el Departamento Administrativo del Servicio Público del Brasil, como en la Comisión de Administración Pública, no se operó el necesario proceso de filtración de las nuevas ideas reformistas y de cambio de la administración, hacia los diversos niveles gubernamentales y precisamente, por esto, no lograron su objetivo.

De aquí la nueva estrategia de la Reforma Administrativa que se ha comenzado a definir por los Decretos dictados desde marzo hasta la fecha; nueva estrategia que busca el interesamiento en el proceso de Reforma, de todos los niveles gubernamentales y administrativos, y que busca también el compromiso con el proceso de Reforma, de todos esos niveles, y globalmente, de todos los organismos de la Administración Pública.

La idea, por tanto, es que la responsabilidad de la reforma debe ser compartida, por la Comisión de Administración Pública, con todos los organismos administrativos, y ésta es precisamente la orientación, tanto del Decreto N° 103 de 23 de julio de 1969, como del Decreto N° 141 de 17 de septiembre de este mismo año, que institucionaliza este Consejo de Reforma Administrativa y todos los Consejos de Reforma Administrativa. En esta forma, la Comisión de Administración Pública, de órgano que pretendía imponer una reforma desde afuera, ha pasado a ser un organismo normativo, orientador, coordinador y evaluador de las reformas que los Consejos de Reforma Administrativa harán e iniciarán en todos los Ministerios e Institutos Autónomos.

La garantía para que el trabajo de estos organismos a nivel ministerial y de Institutos Autónomos no sea desordenada en su conjunto, y para que la Reforma Administrativa no se convierta en una especie de "revolución cultural", serán los Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa que próximamente deberá adoptar el Consejo de Ministros y que guiarán y orientarán las acciones de dichos órganos. El docu-

mento contentivo de estos Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa, al cual atribuyo una enorme importancia, está actualmente en su última etapa de elaboración y será sometido próximamente a la consideración del Presidente de la República y del Consejo de Ministros.

III. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL Y LA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA

Pero aparte de este primer aspecto de la estrategia, de interesar y comprometer a todos los niveles administrativos en el proceso de la reforma, yo diría que hay un segundo aspecto de también enorme importancia. Este segundo aspecto surge del convencimiento de que la Reforma Administrativa, es decir, el mejoramiento de la administración pública, no es un fin en sí mismo, no es un proceso conveniente en sí mismo, sino que está fundamentalmente ligada al proceso de desarrollo económico y social.

Si una de las características del subdesarrollo de estos países latinoamericanos es la ineficiencia administrativa, el proceso de desarrollo exige, por tanto, como factor estratégico la transformación de la Administración Pública, para que se convierta en un motor de desarrollo y no en el freno. De ahí que la Reforma Administrativa tenga ahora, en todos los países latinoamericanos y particularmente en Venezuela, una nueva justificación: precisamente la búsqueda del desarrollo nacional; orientación y justificación que se evidencia, del mismo texto del Decreto N° 103, de 23 de julio de 1969, reglamentario de la Comisión de Administración Pública.

Pero al igual que el desarrollo no puede lograrse, en estos países latinoamericanos, sino a través de una planificación, asimismo es uniforme el convencimiento de que la Reforma Administrativa también tiene que ser un proceso planificado. No puede seguirse pensando en una Reforma Administrativa, a base de medidas aisladas y desordenadas, sin ninguna visión de conjunto, tal como se había caracterizado el proceso hasta la fecha. De este convencimiento es que ha surgido en América Latina, la necesidad de lograr una mayor aproximación entre los órganos de planificación y los órganos de Reforma Administrativa. De ahí el propio Decreto N° 28, de 9 de abril del año en curso, mediante el cual, se adscribió la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Sin embargo, a pesar de que esta tendencia a uniformar esfuerzos entre los órganos de planificación y los órganos de Reforma Administrativa, es una tendencia general en América Latina, nosotros hemos llega-

do a la Comisión de Administración Pública, y no sólo no hemos encontrado un Plan General de Reforma Administrativa, sino que tampoco hemos encontrado programas bien definidos de reformas a nivel ministerial o de Institutos Autónomos. Por ello, la primera labor de conjunto de la Comisión de Administración Pública, será la formulación de este Plan de Desarrollo Administrativo o Plan General de Reforma Administrativa, al cual se refiere el Decreto N° 103, reglamentario de la propia Comisión, y el cual estará integrado al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. En dicho Plan deberán establecerse, en forma integrada y coordinada, los programas de modernización administrativa, claramente expresados, con indicación de propósitos, objetivos y metas a lograr, con indicación de políticas de acción, de recursos financieros, de orden de prioridades y determinación de tiempo, sistemas y métodos a utilizar para lograr su eficiente aplicación. En la formulación de este Plan se seguirá un doble proceso de acción en forma paralela: por una parte, la labor de diagnóstico y de propuestas de modificación y de modernización macroadministrativas que respecto a estructuras y sistemas propondrá la Comisión de Administración Pública; y por otra parte, la labor similar en cuanto a estructuras y sistemas de carácter microadministrativo, a nivel de Ministerios y a nivel de Institutos Autónomos, que realizarán los Consejos de Reforma Administrativa, como éste, y las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa. La acción de estos últimos, guiada por estos Lineamientos Generales de Reforma Administrativa que, con carácter previo, adoptará el Consejo de Ministros a propiciación de la propia Comisión de Administración Pública. De la confluencia de estas dos acciones o labores se formulará el Plan General de Reforma Administrativa, que se integrará al Plan de la Nación elaborado por la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Por supuesto que esta actitud de convergencia entre la Comisión de Administración Pública y la Oficina Central de Coordinación y Planificación, o entre la planificación económico-social y la planificación administrativa, conllevará a una mayor identificación y coordinación con la administración presupuestaria y, por tanto, con el Ministerio de Hacienda. De ahí que no sea por azar el que en el Decreto N° 103, reglamentario de la Comisión, se establezca que altos funcionarios de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y del Ministerio de Hacienda sean miembros de la Comisión de Administración Pública, y por ello, en particular, a la presencia, en la Comisión, tanto del Director General del Ministerio de Hacienda como del Director General de Presupuesto del mismo Ministerio. Aquí también se tiene el convencimiento de que es necesario hacer del presupuesto nacional un instrumento válido para

traducir en cifras financieras los planes de desarrollo y los planes de Reforma Administrativa: sin presupuesto nacional, por supuesto, no puede haber, ni desarrollo ni Reforma Administrativa, y esto será tanto más cierto, cuando nuestro sistema de planificación sea más eficiente.

IV. CONCLUSION

En todo caso, en todo este proceso de Reforma Administrativa, el Ministerio de Hacienda tiene un papel muy importante que jugar y que va mucho más allá de la sola vinculación con el proceso de planificación a través de la administración presupuestaria. Quizás sea necesario recordar que el Ministerio de Hacienda tiene una larga tradición en materia de Reforma Administrativa y que sus actuales funcionarios, estoy seguro, están comprometidos a seguir. Basta recordar que la Escuela de Administración Pública nació en el Ministerio de Hacienda, y que la propia Comisión de Administración Pública estuvo adscrita al mismo. Además, dentro de los programas de Reforma Administrativa importantes que se han realizado durante este siglo, en Venezuela, quizás el único coherente ha sido el que el propio Ministerio de Hacienda realizó en la época de la administración del Ministro Cárdenas y que todavía perdura en nuestro sistema hacendístico. Ahora este Ministerio tiene una responsabilidad adicional, en esta nueva estrategia de la reforma administrativa: responsabilidad adicional que surge del hecho de que este Consejo de Reforma Administrativa es materialmente el pionero en esta nueva estrategia de la reforma. El Consejo que ustedes integran, sin embargo, ya tiene buena parte de su futuro trabajo bien madurado por un equipo de profesionales, realmente entusiastas y enamorados de la reforma que han venido trabajando en ella, bajo la certera dirección del doctor Luis Ugueto, Director General del Ministerio.

Concluyo, pues, deseándole a este Consejo de la Reforma Administrativa del Ministerio de Hacienda y a su Presidente, el Ministro Pedro Rafael Tinoco, el mayor de los éxitos en la labor, la cual, por otra parte, estimo que será de tremenda importancia para el futuro del proceso en los otros Ministerios e Institutos Autónomos, y les reitero a todos ustedes la complacencia de la Comisión de Administración Pública por esta instalación viendo en este acto el primer paso para que esa nueva estrategia de la Reforma Administrativa llegue a su conclusión en el futuro Plan General de Reforma Administrativa.

3. EL OBJETIVO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA: LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO (1969)*

I. INTRODUCCION

Hace algunas semanas, con motivo del análisis que vienen haciendo diversos sectores de la opinión pública sobre el proyecto de presupuesto del Estado, un columnista de prensa se preguntaba, en relación a este Ministerio de Obras Públicas, si era en realidad un gigante inútil o un instrumento de desarrollo.

Su apreciación se basa en la constatación de que siendo éste uno de los Ministerios claves del desarrollo, canalizador por excelencia de la inversión pública en la infraestructura física, estaba aparentemente dotado de una organización administrativa poco cónsona con su funcionamiento, e inclusive, muchas veces, entrabadora de sus tareas.

Citaba, además, la expresión de un ex Ministro, según la cual "para poder empezar a hacer obras, se requería contar de ochocientos millones de bolívares en adelante", y agregaba, casi trágicamente que "hasta esa cifra, los gastos de mantenimiento; la maquinaria burocrática; la remuneración al ocio y al despilfarro, devoraban la asignación presupuestaria para las obras públicas nacionales".

Independientemente de la precisión o exactitud que puedan tener esas apreciaciones, por lo menos reflejan una preocupación por el mejoramiento administrativo que hay que darle a este Ministerio como al resto de la Administración Pública nacional, preocupación que hoy se confirma con la constitución de este Consejo de Reforma Administrativa,

* Palabras pronunciadas en el acto de instalación del Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Obras Públicas, el 14 de noviembre de 1969.

conforme al Decreto N° 141, de 17 de septiembre de 1969. Preocupación que, por otra parte, no es nueva en este Despacho, y ahí está para confirmarlo la labor que ha venido desarrollando en los últimos tiempos la Oficina Ministerial de Organización, hoy convertida en Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa, conforme a las normas del indicado Decreto.

Dentro de la estructura actual de la Administración y del Presupuesto de Gastos del Estado, el Ministerio de Obras Públicas es realmente un gigante, pero no un gigante inútil, sino un gigante que moviliza nada menos que una quinta parte del Presupuesto Nacional.

Ello lo convierte, económica y financieramente e inclusive desde el punto de vista ocupacional, en el Ministerio más importante de nuestra Administración actual, inclusive como factor de desarrollo; y creo que no hay que insistir en destacar la estrecha dependencia que existe entre el desarrollo y la infraestructura física del país.

Ahora bien, el hecho de ser este Ministerio un gigante presupuestariamente hablando, ha provocado el surgimiento de toda una serie de fallas y males administrativos de tipo estructural y procedimental, que es necesario superar para convertir al Ministerio en un instrumento no sólo efectivo —que lo ha sido— en la realización de sus políticas programadoras y de inversión, sino fundamentalmente eficaz y productivo en la administración del proceso de desarrollo.

Esta íntima conexión de este Ministerio con el desarrollo, y la misma instalación de este Consejo de Reforma Administrativa, creo que son una magnífica oportunidad para referirme al objetivo final de la Reforma Administrativa en general y, en particular, de la que debe hacerse en el Ministerio de Obras Públicas.

Podría decirse, ante todo, que la Reforma Administrativa busca transformar una Administración Pública tradicional para adaptar su estructura y procedimientos al proceso de desarrollo, y lograr motorizarlo. Referido al Ministerio de Obras Públicas, y utilizando el lema que este Ministerio ha difundido acertada y profusamente, es permitirle al Ministerio realmente y con eficacia, construir el desarrollo.

Pero la expresión motorizar el desarrollo o construir el desarrollo, exigen ante todo, en los países subdesarrollados, y cuando se habla de Reforma Administrativa, precisar definitivamente y sin miedo, cuál es el papel que corresponde al Estado, para que pueda motorizar, promover y construir el desarrollo. Esas expresiones exigen precisar, en otras palabras, cuál es el papel del sector público en relación al desarrollo.

II. EL PAPEL DEL ESTADO EN EL PROCESO DEL DESARROLLO

Ante todo y frente a esa exigencia, creo que es necesario convenir en lo inútil que resulta, hoy por hoy, la comparación entre el proceso de desarrollo al cual debemos incorporarnos de inmediato, y el proceso de desarrollo que siguieron los países occidentales, hoy adelantados o desarrollados. Esa comparación no podría darnos ninguna luz sobre el papel del Estado en la promoción del desarrollo de estos países del Tercer Mundo.

En efecto, en los países altamente industrializados del mundo actual, el proceso de desarrollo se llevó a cabo, durante un larguísimo período, fundamentalmente guiado por propietarios y empresarios privados. En dichos países, y en dicho período, la actuación del Estado tuvo un ámbito muy restringido, limitándose sus medidas a resguardar el orden entre las fuerzas económicas y, excepcionalmente, a proporcionar ciertas facilidades de infraestructura, como en el campo de los transportes.

El proceso en dichos países, no tuvo ni siguió un ritmo regular, sino que se interrumpió por trastornos y crisis. En muchos casos, el proceso se realizó a costa de bastante energía desperdiciada, por lo que dicho proceso de desarrollo ha sido calificado justamente como un largo proceso de prueba y error; proceso que no podrían soportar hoy los países subdesarrollados.

Por otra parte, desde el punto de vista social, creo que no hay discusión en considerar que la etapa del despegue en los países hoy desarrollados y altamente industrializados, es una de las páginas más tristes de la reciente historia social de la humanidad: la revolución industrial de la época no hay duda que se produjo, a expensas de las clases proletarias. Basta releer a cualquier autor de la época para recordar la injusticia social sobre la cual se construyó el mundo industrial moderno.

En nuestros países, en cambio, podemos constatar que no se está atravesando una etapa previa al desarrollo, semejante a la que anteriormente vivieron los países hoy altamente industrializados. Es más, muchos consideran, con razón, que inclusive buena parte de nuestro subdesarrollo es la consecuencia o el resultado del desarrollo alcanzado por otras naciones.

De ahí que el proceso de desarrollo al cual necesariamente debemos incorporarnos, en una época en constante producción de cambios económicos y sociales como nunca se habían producido en la historia del hombre en un período de tiempo tan corto, no puede ser un proceso lento, realizable a costa de sacrificios inhumanos de un proletariado, hoy cada

vez más consciente de su situación marginal, debido al increíble desarrollo de los medios de comunicación de masas. Al contrario, si nuestra alternativa es sólo el desarrollo, es decir, prosperar, pero prosperar en un mundo en el que aumentan la miseria y el hambre y en el que ruge cada día más la rebelión, ese objetivo sólo puede lograrse a corto plazo. Por ello, es necesario que ese proceso se promueva, pues exige un esfuerzo razonado y constante del hombre, de señalar objetivos a alcanzar en un determinado plazo.

El desarrollo, en nuestros países, no puede ser un producto espontáneo, logrado mediante un proceso natural, no controlado más que por las solas fuerzas del mercado; muy por el contrario, tiene que ser un proceso provocado y dirigido, un proceso, en definitiva, planificado; y el Estado es el único ente con poder y posibilidades reales para provocar, dirigir y planificar ese desarrollo acelerado.

Por ello, en el proceso de desarrollo al cual deben incorporarse todos los países latinoamericanos, el papel del Estado tiene que ser un papel preponderante, pues el desarrollo en ellos no puede efectuarse rápidamente, sino por medio de la planificación, único sistema que abre posibilidades reales, de expansión y modernización rápidas.

Pero, sin embargo, la constatación de esta necesidad inevitable e irreversible de la intervención del Estado, da origen en nuestros países a una enorme condición, de la que todavía no se tiene clara consciencia: Por una parte, del análisis de las exigencias del desarrollo, surge como hemos visto la necesidad de que el sector público asuma la dirección y promoción del desarrollo. Ello lo reclaman, inclusive, los sectores empresariales con mucha frecuencia. Pero, por otra parte, políticamente, la mayoría de las fuerzas políticas y económicas, usufructuarias del desordenado *statu quo*, siguen aferradas a los esquemas propios del liberalismo económico, sea por convicción personal o por factores diversos incluso de orden internacional.

Se tiene conciencia entonces de la necesidad de incorporarnos al desarrollo y todo el mundo lo proclama a gritos, pero no se toma ninguna decisión al respecto, por ese gran y tremendo miedo a la toma de decisiones, muy característico, por otra parte, de la democracia meramente formal.

III. LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO

Ahora bien, también es evidente que aún cuando estemos conscientes del papel preponderante del Estado en las sucesivas etapas del desa-

rollo, desde el diagnóstico y logro de la información necesaria de las realidades nacionales, la formulación de una estrategia del desarrollo, y la aprobación de un plan, hasta su ejecución y vigilancia; es evidente decía, que para ello, es decir, para que el Estado asuma ese nuevo papel, debemos comenzar por dotarlo de un instrumento necesario e indispensable, es decir, de una Administración Pública preparada específicamente para el desarrollo, pues ciertamente, en la actualidad, nuestra Administración Pública no está preparada para acometer, por sobre los intereses de grupo, las tareas del desarrollo.

De ahí la Reforma Administrativa, que no es más que un gran proceso de transformación de la Administración Pública, para adaptarla al desarrollo.

En este sentido, en nuestros países subdesarrollados, debemos también superar los esquemas clásicos de Reforma Administrativa basados en el simple mejoramiento de la Administración Pública o en la sola racionalización de la Administración Pública, considerada ésta como un fin en sí misma.

No se trata, por tanto, de iniciar una Reforma Administrativa para mejorar y lograr mayor productividad de una Administración Pública tradicional, garantizadora del *statu quo* y del orden económico del mercado, que caracterizaba a la Administración Pública del siglo pasado; sino que se trata de una Reforma Administrativa para estructurar una Administración Pública para el desarrollo, una Administración Pública capaz de administrar el desarrollo, con una clara función de promoción social y económica del país y que pueda, por esa vía, provocar los cambios que el desarrollo exige.

Se trata en definitiva de construir una Administración Pública con capacidad administrativa para el desarrollo, es decir, con habilidad para movilizar, asignar y combinar las acciones técnicamente necesarias para el logro de los objetivos del desarrollo.

Es claro que si el desarrollo tiene que procurarse con la acción decisiva y decidida del Estado, con una Administración Pública eficiente, capaz de promover y provocar los cambios sociales, económicos y políticos que sean necesarios; y que si nuestras estructuras administrativas están concebidas para un Estado abstencionista, es imprescindible comenzar por efectuar y provocar previamente los cambios necesarios en la organización y estructura de la Administración Pública, instrumento por excelencia de ese desarrollo.

IV. CONCLUSION

Esta inmensa tarea de Reforma Administrativa, de aniquilamiento de los resabios decimonónicos inoperantes de nuestra Administración Pública y de adaptación de la misma al proceso de desarrollo, en todo caso, no puede ser llevada a cabo sino por toda la Administración Pública, por todos sus sectores y por todos sus niveles.

En el caso del Ministerio de Obras Públicas, la Reforma Administrativa debe ser realizada, sectorialmente, por el propio Ministerio de Obras Públicas, y por ello la constitución de este Consejo de Reforma Administrativa y el trabajo que ha venido ejecutando la Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa.

Esta es la orientación clara y definida de los Decretos N° 103 y N° 141, que buscan la Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública, limitándose las funciones de la Comisión de Administración Pública, por una parte, al aspecto de la Reforma Macroadministrativa y, por la otra, a la asesoría, orientación y cooperación con los organismos de Reforma de los diversos Ministerios e Institutos Autónomos.

En esta forma, este Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Obras Públicas contribuirá a coordinar esfuerzos de Reforma que se vienen realizando en forma quizás desarticulada en diversas direcciones del Despacho, los cuales pasarán a integrar los programas ministeriales de Reforma que adoptará.

Asimismo, la configuración de la Oficina Ministerial de Organización como Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa, permitirá una efectiva canalización de las consultas sobre reforma de las diversas unidades del Ministerio en una sola entidad ministerial, lo cual significará seguramente, una mayor racionalización de la Reforma Administrativa.

Pero, en todo caso, creo que lo fundamental, al hablar de la Reforma Administrativa y en especial de la Reforma del Ministerio de Obras Públicas, es que nos lleguemos a convencer de que tan importante como la construcción de obras públicas y la realización de las funciones propias del Ministerio, es la propia Reforma Administrativa del Despacho.

La tarea de Reforma Administrativa de este Ministerio, por ello, no debe verse como una labor más, dentro de este gigante, sino como una tarea fundamental que busca dotar a este sector del instrumento adecuado para realizar sus funciones propias.

En ello, el Ministro Curiel no sólo tiene la mayor responsabilidad, como Presidente de este Consejo de Reforma Administrativa, sino que afortunadamente, tiene toda la capacidad, audacia y juventud para impulsar las fuerzas renovadoras de la Reforma y desalojar las fuerzas conservadoras, que desde hace tanto tiempo vienen colonizando nuestra Administración Pública.

4. LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (1969)*

I. INTRODUCCION

La instalación, en esta Oficina Central de Coordinación y Planificación, de un Consejo de Reforma Administrativa de acuerdo a las previsiones del Decreto N° 141, de 17 de septiembre del año en curso, tiene un enorme significado, tanto para el futuro del proceso de planificación del desarrollo económico y social del país, como para el proceso de Reforma Administrativa o de Planificación Administrativa en Venezuela.

En efecto, creo no equivocarme al señalar que esta es la primera vez que, en los once años de existencia de este organismo, sus directivos, conscientemente, convienen en la necesidad de comenzar a hacer un alto en el camino para meditar sobre la estructura y funcionamiento de la Oficina Central de Coordinación, CORDIPLAN, y en su caso evaluar, criticar y enjuiciar la bondad y eficacia de los mecanismos hasta ahora en aplicación para la formulación y evaluación de planes de desarrollo. Creo, por otra parte, que el momento es oportuno para realizar dicha labor, en vista de la brecha actualmente existente entre el Plan de la Nación 1965-1968 y el futuro Plan de Desarrollo 1970-1974, y caracterizada por la ausencia de planes para el corriente año de 1969, lo que en todo caso, parece contradecir el sistema mismo de planificación.

Sobre la ineficacia de algunos planes formulados por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, CORDIPLAN, en los años an-

* Palabras pronunciadas en el acto de instalación del Consejo de Reforma Administrativa de la Oficina Central de Coordinación y Planificación CORDIPLAN, el 17 de octubre de 1969, publicadas en el libro de la CAP, *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, Caracas, 1970, pp. 41 y 46.

teriores parece haber un consenso casi unánime, y creo que también podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que quizás una de las causas de esa ineficacia, ha sido la existencia de una Administración Pública incapaz de servir, no sólo para una eficiente formulación de planes, sino para una eficaz ejecución y evaluación de los mismos. Estimo que todos ustedes están comprometidos en el mejoramiento del sistema de planificación y ello implica también directamente un compromiso con el mejoramiento administrativo.

En efecto, mientras más racional y eficiente sea la estructura de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y los sistemas de coordinación que establezca con la Administración activa, más acertada sería la elaboración y evaluación de los planes de desarrollo. Así como, mientras más racional y eficiente sea la estructura general de la Administración Pública, más precisas serán las labores de ejecución y cumplimiento de dichos planes.

De allí la estrecha vinculación que debe existir entre el proceso de planificación y el proceso de Reforma Administrativa, por lo que el contenido de la expresión "Administración para el Desarrollo" que, como lema de la Reforma Administrativa ha difundido la Comisión de Administración Pública, no sólo es valedera para la Administración activa, para mejorar su capacidad de cumplir con los objetivos del plan, sino que también es aplicable al propio organismo de planificación; y ello porque en la medida en que su estructura sea más adecuada, administrativamente hablando, más realistas serán los planes elaborados y la labor de evaluación de los mismos.

La Reforma Administrativa, por tanto, tiene una estrecha vinculación con esa planificación económica, vinculación cuyos aspectos fundamentales quiero destacar hoy en este importante acto.

II. LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO

La primera vinculación de la Reforma Administrativa con el proceso de planificación surge del convencimiento, que seguramente confirmarán ustedes en la autocrítica que harán de este organismo, de que el propio sistema de planificación, tal como se ha venido desarrollando, debe ser modificado.

En efecto, hoy por hoy no se concibe un sistema eficiente de planificación al cual no estén integrados otros dos sistemas prioritarios del desarrollo: el sistema presupuestario y el sistema estadístico. Sin embar-

go, en Venezuela, ni siquiera se ha logrado una tímida coordinación permanente entre dichos sistemas.

En los últimos años se ha venido manejando el concepto de presupuesto por programas, lo que ha significado un esfuerzo de convergencia entre el sistema de planificación y el sistema presupuestario. Sin embargo, realmente el presupuesto no ha llegado a convertirse en un plan operativo a corto plazo para la realización de las funciones del sector público, sistema que estrictamente aplicado presupone una integración efectiva del presupuesto al proceso de planificación.

La principal reforma del mismo sistema de planificación, por tanto, deberá implicar una reforma del sistema presupuestario para hacer del presupuesto un instrumento complementario y necesario al proceso de planificación.

En cuanto al sistema estadístico, es imprescindible en Venezuela, convertirlo en un instrumento de primera mano del sistema de planificación. La estadística, como ciencia que provee datos sobre diversos factores de población, producción, distribución, clima, transacciones de comercio internacional, índices de precios, etc., tiene que tener una estrecha vinculación con el sistema de planificación. Es más, son las necesidades de la planificación del desarrollo económico y social, las que deben determinar el contenido de las investigaciones de dicha ciencia, de sus labores de análisis y de los cuadros a ser publicados.

En Venezuela, el sistema estadístico está casi totalmente separado de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, hasta el punto de que hay materialmente una labor estadística paralela. Por ello, quizás, otra de las reformas a introducir al sistema de planificación debe tener por objeto lograr un mayor acercamiento entre el sistema de planificación y el sistema de estadística.

Pero no sólo en estos aspectos existe una estrecha vinculación entre la Reforma Administrativa y el proceso de planificación, sino que, quizás, la mayor vinculación surge del convencimiento de que, en la época actual, es precisamente el proceso de planificación el que motiva la Reforma Administrativa.

III. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA LA PLANIFICACION

En efecto, la transformación de las estructuras, sistemas y procedimientos de la Administración Pública tiene ahora una nueva justificación y una nueva ética: la de lograr que esas estructuras, sistemas y pro-

cedimientos permitan el desarrollo, o más precisamente, permitan la ejecución de los planes de desarrollo económico y social y no se conviertan en su freno.

Son las exigencias del desarrollo y de su planificación, por tanto, las que condicionan la Reforma Administrativa.

Por ejemplo, la incorporación del país a un proceso acelerado de desarrollo requiere, por sobre todo, decisiones políticas; pero decisiones que muchas veces deben ser ágiles y rápidas. Por ello, un aspecto de esa Reforma Administrativa para el desarrollo es la búsqueda de una agilización de las decisiones ejecutivas, a través de un proceso de desconcentración administrativa hacia niveles directivos nacionales o regionales. Aquí está precisamente la justificación del reglamento de Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional dictado por Decreto N° 140, de 17 de septiembre del año en curso.

Por otra parte, por ejemplo, el proceso de desarrollo exige decisiones precisas, a veces de ámbito sectorial, que requieren aplicación y cumplimiento por diversos órganos administrativos involucrados en las mismas. En una Administración Pública que surgió por un proceso de desmembramiento, desgajamiento y agregación, debido a las nuevas y variadas necesidades colectivas y acciones que fue asumiendo el Estado, se hace imprescindible comenzar un proceso de concentración de tareas, para eliminar la duplicidad de funciones y de esfuerzos, para mejorar el rendimiento del gasto público y para evitar que la decisión administrativa se diluya y se haga ineficaz.

IV. LA REFORMA ADMINISTRATIVA PLANIFICADA

El tercer aspecto de vinculación entre la Reforma Administrativa y el proceso de planificación surge del hecho de que si la Reforma Administrativa tiene por objeto la adaptación de la Administración Pública a un proceso de desarrollo nacional planificado, ello implica que la misma Reforma Administrativa tiene que ser una reforma planificada.

En efecto, no podemos seguir pensando en una Reforma Administrativa realizada en base a reformas y medidas aisladas e incoherentes, sin responder a una visión de conjunto, lo que venían caracterizando, en los últimos años, el proceso de Reforma Administrativa en Venezuela.

Al contrario, estoy convencido de que la Reforma Administrativa debe ser un proceso planificado y de allí el término ahora tan difundido, de planificación administrativa, término que la CEPAL ha definido como "un proceso permanente por medio del cual se establecen objeti-

vos administrativos a alcanzar en un período determinado por medio de políticas, planes y el empleo eficiente de los recursos administrativos existentes, para conseguir un cambio de un nivel administrativo existente a otros mejores”.

Lamentablemente, y a pesar de que el proceso de convergencia entre la planificación económica y la planificación administrativa, ha sido una tendencia generalizada en América Latina, en Venezuela no se hizo sentir dicha tendencia. Por ello, no sólo en el Plan de la Nación 1965-1968, ni en los anteriores, no se incluyó un capítulo relativo a la Reforma Administrativa, sino que hemos llegado a la Comisión de Administración Pública y ni siquiera hemos encontrado programas de reforma de gran envergadura, más o menos definidos, para toda la Administración Pública.

En la actualidad, al contrario, la Reforma Administrativa tiene una nueva orientación tendiente a su vinculación con el proceso de planificación. Ello surge no sólo del Decreto N° 28, de 9 de abril de este año, mediante el cual se adscribió la Comisión de Administración Pública a esta Oficina Central de Coordinación y Planificación; sino del texto del Decreto N° 103, de 23 de julio del año en curso, reglamentario de la Comisión de Administración Pública. En este último Decreto se prevé expresamente, como una atribución de la Comisión de Administración Pública el elaborar y proponer al Ejecutivo Nacional, a través de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, un Plan de Reforma Administrativa que evidentemente, formará parte del próximo Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Se seguirá en este sentido, la orientación latinoamericana de incluir en los Planes de Desarrollo Económico y Social, un capítulo para el Plan de Reforma Administrativa, tal como ha sucedido en Ecuador, en su Plan General de desarrollo económico y social 1964-1973; en Honduras, en su Plan Nacional de desarrollo económico y social 1965-1969; en Uruguay en su Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974; y en El Salvador en su Plan Nacional para el Desarrollo Económico y Social 1965-1969.

V. CONCLUSION

La vinculación entre el proceso de planificación y el proceso de Reforma Administrativa, o si se quiere entre la Oficina Central de Coordinación y Planificación y la Comisión de Administración Pública, como ustedes ven, no sólo es evidente, sino de suma importancia.

En ustedes, los planificadores, está el futuro de un desarrollo nacional coherente, por lo que lo que ustedes hagan aquí se reflejará direc-

tamente sobre ese desarrollo. Igualmente, la labor que desarrolle este Consejo de Reforma Administrativa de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, también tendrá sus reflejos en el resto de la Administración Pública. De allí la enorme responsabilidad que todos ustedes tienen, como miembros de este Consejo, de que las labores del mismo, así como de la Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa, no decaigan, sino que además den su fruto sobre toda la Administración Pública. Y esto es precisamente lo que en nombre de la Comisión de Administración Pública quiero desear a este Consejo de Reforma Administrativa de CORDIPLAN y especialmente a su Presidente, el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, doctor Luis Enrique Oberto, quien tiene a su cargo la dirección y orientación del trabajo del mismo.

5. LA REDEFINICION DE FUNCIONES MINISTERIALES COMO PASO PREVIO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA: EL CASO DEL MINISTERIO DE FOMENTO (1969)*

I. INTRODUCCION

El Ministerio de Fomento ha sido objeto de una serie sucesiva de reformas y transformaciones de diversa índole, durante el transcurso de su larga historia. Por ello, no debe extrañarnos el que, siguiendo casi una costumbre en la evolución de nuestra Administración Pública, se busque reformarlo de nuevo, mediante la constitución de este Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Fomento.

En efecto, este Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Fomento, que reúne a sus directores y altos funcionarios bajo la presidencia de la Ministro, tiene por función promover nuevas reformas estructurales y funcionales del mismo; reforma que ahora se hacen mucho más necesarias, debido a las nuevas funciones que las exigencias del desarrollo nacional le ha impuesto, y debido, aunque parezca una paradoja, a algunas de las reformas efectuadas con anterioridad.

La afirmación de que la configuración actual de nuestra Administración Pública, ha surgido por un proceso de desmembramiento, desgajamiento y agregación de órganos, tareas y funciones, desarrollado fundamentalmente a nivel ministerial, quizás tenga su más clara comprobación en la experiencia del Ministerio de Fomento.

El Ministerio de Fomento, desde que se creó un órgano ministerial con ese nombre en 1863, ha tenido una complicada y confusa evolución.

* Palabras pronunciadas en el acto de instalación del Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Fomento, el 20 de octubre de 1969.

No sólo fue receptor de tareas y funciones que antes estaban asignadas a otros despachos ministeriales, tal como sucedió con la transferencia que se le hizo en 1881 de la administración de los Correos y Telégrafos que tenía hasta ese momento el Ministerio del Interior, sino que fundamentalmente ha sido el embrión de muchos otros ministerios.

En efecto, en el Decreto Ejecutivo de 18 de enero de 1865, mediante el cual se fijaron las atribuciones de dicho Ministerio de Fomento, se le atribuía competencia entre otras actividades, para la construcción y conservación de ferrocarriles, carreteras y caminos, así como para las obras de utilidad pública. Mediante la Ley de Ministerios de 1874, estas atribuciones se transfirieron a un nuevo Ministerio, el de Obras Públicas, creado por esa Ley.

Para esa misma época el Ministerio de Fomento tenía además, a su cargo, la administración de los colegios nacionales, de las academias nacionales, de los museos, de las bibliotecas y en general de la instrucción pública. En 1881, esas actividades en materia cultural y educacional se desgajaron del Ministerio de Fomento para construir otro Ministerio de Instrucción Pública, hoy Ministerio de Educación.

Por otra parte, en el año 1891, con las funciones relativas a los correos y telégrafos, que diez años antes se habían transferido al Ministerio de Fomento, se creó otro nuevo Ministerio, el Ministerio de Correos y Telégrafos. Dos años después, en 1893 dicho Ministerio se refunda de nuevo en el Ministerio de Fomento, y posteriormente en 1898 se crea de nuevo el Ministerio de Correos y Telégrafos. Al año siguiente en 1899 las actividades se volvieron a asignar al Ministerio de Fomento, y en 1936 se desgajaron de nuevo creándose el Ministerio del Trabajo y Comunicaciones, el cual a su vez, en 1945, se desdobló en los actuales Ministerios del Trabajo y de Comunicaciones.

Durante un breve lapso, al Ministerio de Fomento se le cambió de nombre, denominándosele Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. Con el nombre de Ministerio de Fomento resurgió en 1899 con cuatro Direcciones básicas: Minas e Industria; Agricultura, Cría y Colonización; Comercio y Comunicaciones y Estadística.

En todo caso, para el año 1931 se produce una nueva escisión y se crea el Ministerio de Salubridad y Agricultura con las competencias del Ministerio de Fomento en materia de agricultura y cría; Ministerio que a su vez, en 1936, se desdobló en los actuales Ministerios de Sanidad y Asistencia Social y Ministerio de Agricultura y Cría.

Por último, en 1950, se creó el Ministerio de Minas e Hidrocarburos con competencias que hasta ese año estaban atribuidas al Ministerio de Fomento.

En esta forma, de lo que originalmente fue el Ministerio de Fomento, existen hoy seis despachos ministeriales: Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Educación, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Agricultura y Cría, Ministerio de Minas e Hidrocarburos y el actual Ministerio de Fomento, con una competencia casi residual.

Una evolución similar se produjo en casi todos los países latinoamericanos y quizás la más reciente experiencia en este tipo es la del Perú, cuyo Gobierno, recientemente, eliminó el antiguo Ministerio de Fomento y en su lugar creó otros varios ministerios: entre ellos el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Agricultura y Pesquería y el Ministerio de Energía y Minas.

En el caso venezolano, por otra parte, no debe verse la trayectoria del Ministerio de Fomento como un fenómeno excepcional. Al contrario, la regla en toda la estructura ministerial venezolana ha sido el cambio, y la excepción, la estabilidad en la asignación de funciones y actividades a los Ministerios. Es curioso, sin embargo, observar, que las reformas funcionales y estructurales en los Ministerios se detuvieron en 1950, con el Estatuto Orgánico de Ministerios vigente, cuando en realidad, es por esa fecha, en que se comienzan a producir las grandes transformaciones políticas, sociales y económicas en el país y, por tanto, cuando comienza a surgir la realización de transformaciones de una Administración Pública, propia de una Venezuela rural, para una Administración Pública de un país en vías de desarrollo industrial y urbano. He allí una de las tantas urgentísimas realizaciones, que la generación que ha comenzado a ser desalojada del poder, no supo o no quiso hacer.

II. LA NECESARIA REDEFINICION DEL MINISTERIO DE FOMENTO

Pero si bien es cierto que, como en el resto de los órganos de la Administración Pública venezolana, en el Ministerio de Fomento es urgente la realización de una serie de cambios, esos cambios estructurales y funcionales deben estar guiados, en todos esos órganos, por un criterio uniforme que se indicará en los Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa que próximamente adoptará el Consejo de Ministros, y que es la necesaria redefinición previa de funciones del Ministerio, es decir, la precisión de su objetivo, dentro de la estructura general del Es-

tado; funciones y objetivos que, en el caso del Ministerio de Fomento, no son ni podrían ser los mismos de aquel Ministerio de Fomento de 1863.

Hoy por hoy, debido a la voluntad nacional de incorporar definitiva y aceleradamente a este país al desarrollo, debe existir una institución administrativa que canalice la participación del Estado en el proceso de industrialización del país. Además, es una apreciación incontrovertida y sostenida pacíficamente el que, en América Latina, el proceso de desarrollo exige la intervención del Estado como impulsador, promotor y canalizador del mismo, y precisamente, para esas funciones, que no se concebían en 1863, es que, estimo, debe reestructurarse este Ministerio de Fomento.

En efecto, en líneas generales y teniendo en cuenta el desmembramiento sucesivo del Ministerio, la parte residual del mismo sigue teniendo casi la misma estructura y las mismas funciones de un órgano de control del comercio y de la industria y de recopilación de datos estadísticos; funciones y estructuras que aun cuando deficientemente pudieron dirigir el proceso de sustitución de importaciones, definitivamente, creo que ahora son inadecuadas para el segundo paso del proceso: la promoción y orientación activas del desarrollo industrial y comercial del país.

La labor que hay que hacer en este Ministerio por ello, no es simplemente la de reagrupar tareas y órganos existentes, para que, en otro orden, sigan cumpliendo las mismas funciones actuales, sino de adaptar esa estructura, propia de la época del control comercial e industrial, mediante la redefinición de este organismo a sus nuevas funciones. Esta redefinición debe buscar, en mi criterio, comprometerlo totalmente con el proceso de industrialización y desarrollo comercial del país y convertirlo no sólo en el órgano programador y promotor del mismo, sino también, en el órgano indirectamente productor de primera importancia dentro de dicho proceso.

En esta tarea de redefinición del Ministerio es que ustedes, colectivamente, tendrán que meditar sobre lo que hoy tienen como estructura básica y lo que deben tener, para llevar a cabo una labor positiva en el desarrollo del país. Quiero, sin embargo, transmitir a ustedes algunas inquietudes y pensamientos que sobre ello he tenido y que pueden servir de motivación para trabajos futuros. En todo caso, permítanme referirme a ello, consciente como estoy de la osadía que significa el que yo me refiera a aspectos de la administración del desarrollo industrial y comercial, delante de los funcionarios y personas más calificados en la materia en este país.

III. EL MINISTERIO DE FOMENTO Y SUS FUNCIONES DE PROGRAMACION, PROMOCION Y PRODUCCION EN EL PROCESO DE DESARROLLO INDUSTRIAL Y COMERCIAL

Del análisis de las funciones del Estado en el proceso de desarrollo industrial y comercial, surgen quizás tres fundamentales, que podrían servir de base para una reestructuración del Ministerio de Fomento: la función de programación, la función de promoción y la función de producción. Quiero referirme a estas tres funciones como puntos de referencia para una reestructuración del Ministerio.

En efecto, el consenso unánime que hay en América Latina sobre la necesidad de la planificación del desarrollo industrial por el Estado, debe llevar a convencernos de lo imprescindible que resulta el fortalecimiento de la función de planificación sectorial del desarrollo industrial, ubicándosela definitivamente, en el Ministerio de Fomento, con la previsión, por supuesto, de las debidas vinculaciones con el sistema general de planificación. En este orden de ideas, quizás deba pensarse en la estructuración de una oficina de planificación industrial a nivel del Ministro, retornando un poco a la idea que inspiró, en 1955, la creación de la Dirección de Planificación Industrial y Comercial. De llegarse a una solución con esta orientación, debería además eliminarse completamente de la Corporación Venezolana de Fomento, las atribuciones que tiene en el campo de la programación industrial, y que llevaron a que, inclusive en el Reglamento Orgánico de 1952, se le diera competencia para "elaborar el plan de desarrollo económico y social del país", competencia que, por supuesto, ahora no puede tener.

En cuanto a la reestructuración del Ministerio para la función de promoción de desarrollo industrial y comercial, ya en 1960 la *Public Administration Service*, contratada por la Comisión de Administración Pública, presentaba algunas recomendaciones que vale la pena repensar en la labor que ustedes van a desarrollar.

Las proposiciones fundamentales estaban inspiradas en la idea de concentrar en el Ministerio de Fomento, todos los servicios y programas destinados a impulsar el desarrollo industrial y comercial del país. Para ello se proponían cuatro direcciones para este Ministerio: Dirección de Industrias, Dirección de Comercio, Dirección de Propiedad Industrial y Dirección de Censos y Estadística Nacionales; lo que hacía del Ministerio un verdadero Ministerio de Industria y Comercio.

Para lograr ese objetivo se proponía, además, que el Consejo de Economía Nacional se adscribiera a la Presidencia de la República o a Cordiplán, dado el carácter nacional de las opiniones del mismo; que la

labor de regulación de alquileres pasara, en el área metropolitana, como en el resto del país, a competencia de las autoridades locales —en este caso metropolitanas— ligado a los programas de vivienda de carácter nacional y local; que subsidios como el subsidio lechero pasarán a la administración del Ministerio de Agricultura y Cría, dentro de sus labores de fomento a la ganadería; que las responsabilidades y la promoción del turismo, se descentralizaran en la CONAHOTU, fortaleciéndose dicha empresa, por estar ligadas dichas actividades a las realizadas generalmente por las compañías de vapores, las líneas aéreas, las empresas hoteleras y las agencias de viaje; que las labores de la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria, se transfirieran a un gran Banco de Fomento Venezolano, que absorbiera los programas crediticios de dicha Comisión, de la Corporación Venezolana de Fomento y del Banco Industrial de Venezuela. Por último, que se transfiriera al Ministerio de Hacienda la función de Superintendencia de Seguros y de Cooperativas, proyecto en el cual se ha estado trabajando últimamente en el Ministerio de Hacienda.

De todas estas proposiciones de la *Public Administration Service* respecto a la reestructuración del Ministerio de Fomento para su adaptación a las funciones de promoción del desarrollo industrial y comercial, yo sólo abrigaría dudas en cuanto a la permanencia, en el mismo, de la Dirección General de Censos y Estadística Nacionales, pues estimo que es urgente la estructuración de una fórmula de interrelación efectiva entre el sistema de planificación a cargo de Cordiplán y el sistema estadístico.

Por último, la función del Estado en materia de producción, dentro del desarrollo industrial y comercial, exige también la definición de algunos planteamientos en torno al Estado Empresario y a la función del Ministerio de Fomento en la materia.

Hoy por hoy, estimo que es absurdo pretender, como todavía estiman algunos fantasmas del clásico liberalismo o del neoliberalismo, que el Estado no debe asumir una función empresarial. No es este el momento para insistir siquiera en las causas y razones diversas que inducen a un Estado, en un país subdesarrollado, a asumir actividades industriales y comerciales; es más, estimo que ya ello es un hecho y una realidad que no requieren explicación y justificación, y que, como tal, debemos estudiarlo; y dentro de ese estudio debemos precisar los órganos administrativos o semipúblicos que deben intervenir en el proceso de producción industrial.

En efecto, una de las actitudes que quizás han contribuido al desprestigio de las Empresas del Estado, ha sido el miedo que los gobernan-

tes mismos han tenido de admitir esa realidad, de no considerar las empresas públicas como accidentes, y de acometer por tanto su revisión y estructuración de conjunto, conscientes de su necesidad.

En este campo estimo que es precisamente el Ministerio de Fomento el órgano estatal que tiene y debe contribuir a la ordenación del sector industrial y comercial público, dentro de la misma orientación de ser el Ministerio en el cual se deben concentrar las funciones de programación, promoción y producción del Estado en el desarrollo industrial y comercial del país. Para ello podría pensarse, inclusive, en algunos modelos extranjeros que han dado buenos resultados. Tal es la experiencia italiana, por ejemplo, con el Ministerio de las Participaciones Estadales que concentra en grandes *holdings* las empresas estatales de electricidad, teléfonos, construcciones navales, transportes marítimos, industria mecánica y siderúrgica.

Al contrario, no tiene sentido alguno y, es más, es perjudicial para la propia economía del país el que las industrias básicas y dinámicas del Estado estén dispersas en varios organismos sin ninguna acción uniforme: la Siderúrgica depende de una Corporación de Desarrollo Regional, la Corporación Venezolana de Guayana, adscrita teóricamente al Presidente de la República y de hecho a Cordiplán; la Industria Química está a cargo de un Instituto Autónomo dependiente del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, que además de dirigir la política petrolera del país, tarea que por sí sola es suficiente, debe dirigir dos empresas distintas hasta de naturaleza: la Corporación Venezolana del Petróleo y el Instituto Venezolano de Petroquímica; las industrias eléctricas estatales están divididas entre el control de la Corporación Venezolana de Fomento que tiene como filial a CADAFE y el control de la Corporación Venezolana de Guayana que tiene como filial a EDELCA.

Todo este sector es imprescindible concentrarlo, de manera que sea un solo órgano administrativo el que defina y realice la política de participación del Estado en la producción industrial y comercial, y este órgano en mi criterio debe ser el Ministerio de Fomento. En este campo podría pensarse en la concentración, en el Ministerio de Fomento de los siguientes sectores: un sector crediticio de promoción, en un gran Banco de Fomento Venezolano que refunda al Banco Industrial de Venezuela, a la Corporación Venezolana de Fomento y a la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria; un sector hotelero y turístico asignado a una CONAHOTU reforzada; un sector de la industria eléctrica adscrita directamente al Ministerio de Fomento que refunda a la empresa distribuidora CADAFE, y a la empresa Productora, EDEL-

CA; un sector de la industria siderúrgica que absorba a la empresa SIDOR; y un sector de la industria petroquímica que absorba al Instituto Venezolano de Petroquímica.

Con estas medidas se haría de este Ministerio un verdadero e importante órgano de programación, promoción y producción en el proceso de desarrollo industrial y comercial del país.

IV. CONCLUSION

Permítanme insistir, para concluir, en que cualquier proyecto de reforma en las administraciones ministeriales, debe estar precedido de ese paso previo de redefinición de funciones.

En algunos Ministerios esta tarea será fácil, pues las funciones de los mismos están más o menos bien delimitadas por tratarse de actividades estatales de carácter estático. Tal es el caso, por ejemplo, de las relaciones internacionales atribuidas al Ministerio de Relaciones Exteriores. En otros, en cambio, la labor de redefinición será más difícil, por tratarse de funciones estatales esencialmente dinámicas, como en el caso del Ministerio de Fomento, y porque además, todo intento de redefinición de las mismas, implica la toma de una decisión esencialmente política. Y es que la Reforma Administrativa también tiene su buena dosis de motivación política.

En esta labor de redefinición de las funciones del Ministerio de Fomento, estoy seguro que este Consejo de Reforma Administrativa, bajo la certera presidencia de la Ministra, doctora Haydée Castillo, sabrá calibrar exactamente las futuras funciones del Ministerio y sabrá superar, porque ya lo tiene demostrado, ese miedo a la toma de decisiones tan característico de las administraciones anteriores a la actual.

6. LA MICRORREFORMA ADMINISTRATIVA CON VISION SECTORIAL: EL CASO DEL SECTOR AGROPECUARIO (1969)*

I. INTRODUCCION

La instalación de este Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Agricultura y Cría, ciertamente, no es sino un importante paso más en el proceso de estudio y diagnóstico de la organización y administración del sector agropecuario venezolano, que desde hace algún tiempo se viene realizando en el seno de este Ministerio y de algunos Institutos a él adscritos; proceso en el cual ha colaborado en forma destacada la División de Organización y Métodos de la Oficina Ministerial de Programación y Presupuesto del Ministerio.

Se trata ahora, dentro de la nueva estrategia de la Reforma Administrativa venezolana definida por el Decreto N° 141, de fecha 17 de septiembre de 1969, y por el Decreto N° 103, de 23 de julio de 1969, reglamentario de la Comisión de Administración Pública, de darle un nuevo impulso a las labores hasta ahora desarrolladas y convertir, conforme a las previsiones del Decreto N° 141, a la Oficina Ministerial de Programación y Presupuesto y a su División de Organización y Métodos en una verdadera Oficina Coordinadora de Reforma Administrativa del más alto nivel, bajo la dirección general del Consejo de Reforma Administrativa presidida por el Ministro.

La idea central de los Comités de Reforma Administrativa, que institucionaliza el Decreto N° 141, es hacer de la Reforma Administrativa no una tarea del solo Ministro y de una oficina técnica, sino una tarea en la cual queden comprometidos y responsabilizados todos los Directo-

* Palabras pronunciadas en el acto de instalación del Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Agricultura y Cría, el 4 de noviembre de 1965.

res y altos funcionarios de los Ministerios e Institutos Autónomos. Una tarea, en definitiva, que no sea extraña a los altos administradores del Ministerio, sino que sea alentada, promovida y querida por ellos y por ustedes, pues sabemos que ustedes deben estar convencidos de que el éxito de la gestión que les ha sido encomendada, depende en gran medida del instrumento que ustedes manejan. Es decir, que un desarrollo agropecuario decidido, rápido y eficiente, sólo puede ser promovido y realizado con una Administración Pública moderna, eficaz y adaptada a las exigencias de ese desarrollo.

II. ASPECTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA: LA MACRORREFORMA Y LA MICRORREFORMA ADMINISTRATIVAS

Ahora bien, de acuerdo a la nueva orientación que se le ha dado a la Reforma Administrativa en Venezuela, es necesario distinguir en ella dos grandes aspectos, que hacen dividir la tarea de su estudio, investigación y realización, entre la Comisión de Administración Pública como organismo a escala nacional y los Comités de Reforma Administrativa y las Oficinas Coordinadoras de Reforma Administrativa, en los diversos Ministerios e Institutos Autónomos.

Estos dos aspectos de la Reforma Administrativa son: el de la Macrorreforma Administrativa y el de la Microrreforma Administrativa.

En el aspecto de la Macrorreforma, el análisis y estudio a realizar tiene que ver con la estructura, los procedimientos y la coordinación de todas las dependencias del Poder Ejecutivo Nacional, consideradas en su conjunto. Esta labor corresponde a la Comisión de Administración Pública, con la cooperación de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, conforme a los mecanismos de los Decretos Nos. 103 y 141. En dicha labor, están comprometidas las cuatro Direcciones de la Comisión: la Oficina Central de Organización y Métodos, la Oficina Central de Personal, la Escuela de Administración Pública y el Centro de Investigaciones Administrativas para el Desarrollo.

A través de esta visión global, de considerar a cada Ministerio, Instituto Autónomo, establecimiento público y empresa del Estado, como partes integrantes de un todo, la Comisión de Administración Pública podrá, luego de un diagnóstico macroadministrativo y de una redefinición de las funciones del Estado en el proceso de desarrollo económico y social, proponer un Plan General de Reforma de la Administración Pública Nacional.

Pero la Reforma Administrativa no sólo abarca esa visión macroadministrativa, sino también un importantísimo aspecto microadminis-

trativo en cuyo análisis, estudio y diagnóstico, con las consiguientes proposiciones de Reforma, la responsabilidad mayor corresponde a los Comités de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de Reforma Administrativa, como unidades técnicas.

En este aspecto la Reforma Microadministrativa se deberá analizar y estudiar en cada una de las partes del todo, en sí mismas y a la vez como un todo, y resolver en su seno los problemas de estructuras, procedimientos y coordinación para elevar su eficiencia; y en todo caso, con la característica peculiar de que ese análisis de cada uno de los órganos del Estado, debe realizarse con una visión esencialmente sectorial, de acuerdo a la sectorialización que establezca el sistema de planificación nacional.

En resumen, y comparando ambos aspectos, es claro que lo que es un Ministerio o un Instituto Autónomo para la Comisión de Administración Pública en su visión macroadministrativa, es una Dirección u Oficina o Establecimiento Público en la visión microadministrativa que deberán tener los Comités de Reforma Administrativa y las Oficinas Coordinadoras de Reforma Administrativa en cada unidad.

Pero en todo caso, tanto en el campo de la Macrorreforma, como en el de la Microrreforma, es imprescindible acometer el problema de la Reforma Administrativa, no bajo el ángulo de la Administración tradicional, sino bajo el ángulo de la Administración del desarrollo o Administración para el desarrollo.

La Reforma Administrativa no puede encararse en los países subdesarrollados, con los mismos moldes que podría acometerse en los países altamente industrializados, pues la Administración Pública, en uno u otro caso, no tiene ni siquiera los mismos fines y objetivos.

En efecto, estimo que para proceder a realizar una Reforma Administrativa en estos países del tercer mundo, es imprescindible convencerse de que el subdesarrollo económico, social y político también produce y a la vez es causa de una subadministración, y que si todas las fuerzas del Estado están comprometidas en lograr el desarrollo nacional, esas mismas fuerzas deben buscar la construcción de una Administración Pública capaz de promover ese desarrollo, pues la misma Administración Pública, en el proceso de desarrollo, tiene una función esencialmente instrumental. Y ya que en la batalla para lograr el desarrollo, la Administración tiene un papel muy importante que jugar, con el proceso de Reforma Administrativa no se trata de lograr una Administración Pública garantizadora del *statu quo*, garantizadora del orden público económico, que caracterizaba a la Administración Pública del

siglo pasado, sino que se trata de estructurar una Administración Pública con una clara función de promoción social y económica del país.

Por ello, asimismo, la Reforma Administrativa para el desarrollo no busca ni siquiera la sola adaptación de la estructura y procedimientos de la Administración Pública al cambio, sino que busca fundamentalmente hacer que la Administración Pública provoque y rija ese cambio. Se trata, por tanto, de lograr una Administración Pública capaz de movilizar un proceso esencialmente dinámico de desarrollo, en el que se integren todos los recursos humanos, políticos, económicos y sociales; función muy alejada de la de la Administración Pública tradicional que buscaba, simplemente asegurar la correcta ejecución de las leyes y el mantenimiento de una estructura económica simple.

Por ello, podemos señalar que estamos en presencia de los primeros pasos o del inicio de un gran esfuerzo de repensar nuestra Administración Pública para crear un instrumento al servicio del desarrollo y no, simplemente, para introducir algunas reformas o modificaciones, tendientes a mejorar el funcionamiento interno de una Administración Pública tal como hoy la conocemos, concebida como un fin en sí misma.

En este sentido, la labor a realizar por este Comité de Reforma Administrativa del Ministerio de Agricultura y Cría no debe consistir simplemente en proponer la reorganización de las estructuras tradicionales y existentes del Ministerio, transfiriendo facultades de una dependencia a otra, o creando o suprimiendo dependencias; sino la de repensar la construcción del edificio administrativo del sector agropecuario en su conjunto, desde la perspectiva del desarrollo, creando estructuras, sistemas y procedimientos capaces de asumir funciones que si han crecido en número y complejidad, en los últimos diez años con el proceso de Reforma Agraria, crecerán aún más en el futuro.

III. LA REESTRUCTURACION MICROADMINISTRATIVA CON VISION SECTORIAL

La primera función que en esa orientación corresponderá acometer a este Consejo de Reforma Administrativa, es la de proponer la reestructuración microadministrativa del Ministerio de Agricultura y Cría y de todos los organismos del sector agropecuario.

En efecto, si uno de los objetivos de la Reforma Administrativa, como hemos señalado, es permitir el desarrollo económico y, por tanto, contribuir a la ejecución de los planes de desarrollo, el problema administrativo debemos encararlo, tanto macroadministrativamente como microadministrativamente, con visión sectorial.

Cada sector del sistema de planificación debe ser reformado administrativamente para que sus estructuras viabilicen los planes de desarrollo. Cada sector, por tanto, debe ser analizado en su conjunto, como un todo y deben ser objeto de investigación, no sólo los Ministerios e Institutos Autónomos que operen en el mismo, sino también, los patrimonios autónomos o fondos especiales y las empresas del Estado. Y es quizás este Ministerio de Agricultura y Cría uno de los Ministerios más ricos en experiencias de patrimonios autónomos o fondos especiales, que funcionan materialmente al margen de la Ley y en violación de clementales normas de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, como son el de la unidad del Tesoro y el de la no afectación de ingresos o gastos específicos y que originan, la mayoría de las veces, una duplicidad de funciones y esfuerzos innecesarios.

Por ello, los Comités de Reforma Administrativa de los Ministerios e Institutos Autónomos, necesariamente deben actuar coordinadamente cuando sean varios Ministerios o varios Institutos Autónomos los que integran el sector, y buscando esta coordinación es que el Decreto N° 141, de fecha 17 de septiembre de 1969, expresamente establece que los Comités de Reforma Administrativa que funcionen en cada Instituto Autónomo y demás establecimientos públicos, deberán coordinar su actividad con la del Comité de Reforma Administrativa del correspondiente Ministerio de adscripción.

Ahora bien, para la realización de la tarea de proponer la reestructuración administrativa del Ministerio de Agricultura y Cría con visión sectorial, este Consejo de Reforma Administrativa, así como la Oficina Coordinadora de Reforma Administrativa del Ministerio, tiene buena parte del trabajo preliminar ya realizado.

En efecto, en los primeros meses de este mismo año ha sido publicado por el Ministerio el estudio sobre la "Organización y Administración del Sector Agropecuario de Venezuela", preparado por la División de Organización y Métodos de la Oficina Ministerial de Programación y Presupuesto, con la colaboración de la FAO y del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la Organización de Estados Americanos. El referido trabajo es una buena base —pero sólo eso— para iniciar la formulación de un diagnóstico de la administración del sector agropecuario, ya que se trata de una exposición documental sobre los diversos organismos públicos y privados que intervienen en el mismo.

Asimismo, este Consejo de Reforma Administrativa tiene otras bases para iniciar la formulación de ese diagnóstico, también de suma importancia, realizadas en el propio Ministerio. En primer lugar, este Mi-

nisterio es uno de los pocos Ministerios que tiene un Reglamento Interno de reciente data, lo que implica, al menos, una ordenación reciente de las funciones internas del mismo.

Por otra parte, como base también para el diagnóstico señalado, está el magnífico trabajo de Compilación Legislativa de todas las normas relativas al sector agropecuario, preparada por la Consultoría Jurídica del Ministerio y editada en cuatro tomos en 1968. Esta labor tampoco es común en nuestra Administración, pues además de este Ministerio de Agricultura y Cría, sólo los Ministerios de Comunicaciones y Sanidad y Asistencia Social poseen recopilaciones similares.

Estos trabajos previos, en el campo de la ordenación normativa del Ministerio, permitirán más fácilmente la revisión global de las normas que determinan la estructura orgánica y regulan la actividad del sector agropecuario, con el fin de proponer las reformas necesarias para racionalizar los sistemas administrativos.

Con toda esta magnífica base que, insisto, es excepcional, si se observa la situación en los otros sectores de la Administración Pública, este Consejo de Reforma Administrativa y la Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa del Ministerio, deberán proceder al análisis del sector, con el objeto de formular un diagnóstico de la situación actual de la organización y administración del sector agropecuario.

Como parte de ese diagnóstico, deberá analizarse fundamentalmente la distribución de funciones en el sector entre las diversas unidades administrativas del Ministerio y de los entes descentralizados.

Este análisis deberá, en nuestro criterio, realizarse bajo varios ángulos:

1. En primer lugar, determinando su conveniencia para el proceso de planificación del desarrollo agropecuario, al considerar el problema sectorialmente. Esto implicará una evaluación seria de la planificación del sector y de los órganos que intervienen en la elaboración, ejecución y vigilancia de los planes. Una evaluación, en definitiva, del sistema mismo de planificación del desarrollo agropecuario, y del papel que en él juegan todas las unidades del sector.
2. En segundo lugar, el análisis de la distribución de funciones entre los organismos administrativos del sector, deberá hacerse para determinar su conveniencia desde el punto de vista meramente administrativo. A través de este análisis, deberán detectarse diversas fallas, algunas muy comunes a nuestra Administración Pública, propias de un crecimiento desordenado.

- a. En primer lugar se constatará, seguramente, una excesiva concentración de funciones en los niveles superiores de los diversos Despachos, con la consiguiente paralización de algunos procesos de decisión.

Para obviar esos inconvenientes, deberá seguramente acudir a un gran proceso de desconcentración, de delegación de firma, inclusive, en muchos casos, a nivel regional.

- b. En segundo lugar, se constatarán también seguramente, algunos supuestos de duplicidad de funciones entre las diversas dependencias del sector, con los consiguientes problemas de falta de coordinación, de interferencias de funciones, y de dilucidación de responsabilidades.

Para obviar estos inconvenientes, seguramente también deberán proponerse, medidas tendientes a precisar con exactitud, las esferas de competencia de los diversos órganos, así como medidas tendientes a eliminar o fusionar determinadas unidades administrativas.

- c. Además, en tercer lugar, también se constatará una indiferenciación entre la función asesora y de ejecución, que también es imprescindible precisar.
- d. En cuarto lugar, y en virtud de que el crecimiento de nuestra Administración Pública se realizó sin obedecer a un plan, tanto en su aspecto centralizado como descentralizado han surgido innumerables problemas de falta o deficiencias de coordinación y control que es imprescindible corregir.
- e. Asimismo, por ese crecimiento no planificado de nuestra Administración Pública, así como por algunos signos políticos de nuestra Administración de los últimos años, se constatará la necesidad de reconcentrar funciones que actualmente se encuentran diseminadas entre las distintas dependencias de los organismos centralizados, o en su caso, prever los necesarios mecanismos de coordinación de actividades.

3. Pero el análisis de la distribución de funciones en los organismos del sector agropecuario, además del ángulo de la planificación o del meramente administrativo, requiere de una tercera perspectiva, que es la perspectiva jurídica.

En efecto, en el análisis funcional se hace imprescindible, además, para lograr la reorganización del sector, el estudio, a la luz

del ordenamiento jurídico vigente, de aquellas funciones previstas en las leyes que no se cumplen, o que se cumplen parcial o deficientemente, y de aquellas funciones que se realizan aún sin previsión legal o reglamentaria alguna; y en base a ello, determinar las modificaciones legales o reglamentarias necesarias, como parte de la reordenación del sector.

En algunos campos, esta situación jurídica es realmente caótica, por lo que es imprescindible acometer su revisión. Para ello, es necesario tener en cuenta que salvo la legislación emanada principalmente de los gobiernos *de facto*, o de los gobiernos de transición en los últimos treinta años, el resto de la legislación tiene los signos de la Venezuela del siglo pasado.

En relación con una materia íntimamente conectada con las funciones del Ministerio de Agricultura y Cría, como es el régimen jurídico de las aguas en Venezuela, como recurso natural renovable, he tenido una magnífica oportunidad de dirigir un ambicioso estudio, que ha comenzado a ser publicado por COPLANARH bajo el título de "Bases para un Estudio sobre el Régimen Legal de las Aguas en Venezuela" y he podido palpar, personalmente, no sólo la existencia de una abundantísima y desconocida legislación sobre aguas, en contra de lo que yo mismo pensaba originalmente, sino fundamentalmente, las situaciones de duplicidad de funciones, de atribuciones legales que nadie cumple, de superposiciones e indiferenciación de funciones, de competencias no previstas legalmente y de la más absoluta falta de coordinación entre los diversos organismos que intervienen en el aprovechamiento de las aguas.

Después de esa experiencia, es justo pensar que problemas similares deben estar presentes en otras áreas del sector agropecuario y en otros sectores de la actividad pública.

IV. CONCLUSION

Pero es evidente que, si bien la realización de un estudio para el diagnóstico y redefinición de funciones del sector agropecuario, será una tarea que tropezará con diversas y variadas dificultades —la resistencia al cambio es uno de los signos de nuestra sociedad contemporánea—, mayores dificultades tendrá la ejecución de las proposiciones de Reforma que ustedes formulen.

Sin embargo, frente a esa realidad, debemos tener presente, como guía de la acción, lo imprescindible que resulta la realización de esos

cambios y transformaciones, pues de lo contrario, es ilusorio pensar siquiera en un desarrollo equilibrado, y sin desarrollo, perecemos; y actuar, aun cuando pensemos que, quizás, algunos frutos no los veremos nosotros mismos, pues la Reforma Administrativa es un proceso largo.

Esto me hace recordar, para concluir, unas frases de un columnista de una página de arte de un diario de Caracas, sobre las cuales vale la pena pensar siendo, además, fácilmente comprensibles por personas vinculadas al sector agrícola: "Tenemos que podar —decía— para poder crecer". "Hay que fumigar —agregaba— para evitar que los gusanos nos devoren", y concluía señalando que "es posible que la planta se queje o incomode por la mutilación, pero solamente porque ignora, al momento, que hemos querido proteger su crecimiento, su solidez, su autenticidad y su belleza". "Sólo así —decía para concluir— el árbol sobrevivirá, aún después de muerto el jardinero".

7. AREAS DEL PLAN DE TRABAJO PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA (1969)*

I. INTRODUCCION

De acuerdo a la orientación que el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación plasmó en la convocatoria que nos hizo para esta Mesa Redonda, quiero muy rápidamente exponer los planes, programas y políticas de la Comisión de Administración Pública, con referencia particular a las necesidades relativas a la asistencia técnica internacional. Por eso, permítanme hacer un breve recuento sobre cuál ha sido la asistencia técnica recibida en materia de Administración Pública hasta ahora y cuáles son los planes concretos de la Comisión, dentro de los cuales se engloba toda una enorme necesidad de asistencia técnica de las Naciones Unidas.

El proceso de reforma administrativa en Venezuela puede decirse que se inició en el año 1958, precisamente con la asistencia técnica de las Naciones Unidas. A raíz del informe del profesor Emmerich, quien vino a Caracas como asesor principal de las Naciones Unidas, se creó la propia Comisión de Administración Pública, actualmente encargada de asesorar al Ejecutivo Nacional en la realización de la reforma de la Administración Pública. Posteriormente a la creación de la Comisión en base a este informe del profesor Emmerich, se contrataron por la Comisión, una serie de asesorías con empresas norteamericanas. Colaboraron con la Comisión: la Jacobs en materia de administración de personal, la Public Administration Service en materia de organización, y la Griffinhagen en sistemas y procedimientos. Las Naciones Unidas, asimismo, presta-

* Palabras pronunciadas en la reunión sobre "El Desarrollo de Venezuela y la Programación de la Asistencia Técnica Internacional", el 29 de octubre de 1969.

ron una asistencia técnica valiosa en los años 60 al 62, fundamentalmente en la reforma de los servicios dependientes del Ministerio de Hacienda.

Sin embargo, todos estos planes de reforma, todos estos proyectos, todas estas realizaciones, así como la misma asistencia técnica internacional, no estuvo encuadrada dentro de un plan global de reforma administrativa, ni se hizo nunca este plan global de reforma administrativa.

Desde el inicio, el trabajo de la Comisión fue por tanto, algo incoordinado. Con los estudios originales, fundamentalmente los de la Public Administration Service, se logró el enunciado de un inicio de diagnóstico de la situación de la administración pública venezolana para ese momento, el año 1960. Lamentablemente, sin embargo, no se llegó ni siquiera a la formulación de un real diagnóstico de la administración pública venezolana, que pudiera dar lugar a la elaboración de un plan de reforma.

El trabajo de la Comisión en los años sucesivos hasta ahora ha seguido, entonces, un poco el ritmo inicial que se imprimió con estas asesorías del año 1958 al año 1962, y no elaboró tampoco en esa etapa posterior, ningún plan general de reforma de la administración, en el cual se pudieran encuadrar ordenadamente, objetivos precisamente determinados, metas y lapsos a alcanzar en materia de reestructuración de la administración venezolana.

II. NUEVA ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA VENEZOLANA

A partir de este año, sin embargo, al proceso de reforma administrativa se le ha imprimido una nueva orientación, una nueva estrategia, basada fundamentalmente en dos ideas centrales. Por una parte, la de que la reforma administrativa no puede ser un proceso impuesto por la Comisión de Administración Pública y, por tanto, la de que no puede ser un proceso en el cual la Comisión sea la que va a determinar todo lo que haya que hacer sin ninguna intervención o con una intervención atenuada de los organismos públicos objetos de la reforma. Al contrario, se tiene el convencimiento que sin la participación activa de todos los sectores administrativos, de todos los niveles administrativos, es imposible lograr una reforma administrativa. De allí la orientación que se le ha dado al proceso a través de los Decretos N° 103, reglamentario de la Comisión de Administración Pública y N° 141, el cual establece los instrumentos y mecanismos de reforma administrativa, mediante

los cuales se busca hacer participar y comprometer en el proceso de reforma, a todos los niveles administrativos.

El segundo aspecto de esta nueva estrategia es el de la vinculación definitiva de la reforma administrativa al proceso de planificación de desarrollo económico y social. La primera manifestación de esta vinculación surgió de la misma adscripción de la Comisión a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, que se efectuó por el Decreto N° 28 de abril de este año. Hasta esa fecha, la Comisión había estado teóricamente adscrita al Presidente de la República; pero prácticamente sin adscripción directa, debido al cúmulo de sus actividades. En esta forma, se vinculó no sólo más íntimamente el proceso al mismo Presidente de la República, sino que se vinculó fundamentalmente al proceso de reforma a la planificación del desarrollo económico y social.

Las consecuencias fundamentales de esta vinculación, están en que también se tiene el convencimiento de que la reforma administrativa no puede ser un proceso desordenado, sino que tiene que ser un proceso enmarcado dentro de un plan. Es necesario, por tanto, elaborar un Plan de Reforma Administrativa, que se integre dentro del Plan de Desarrollo Económico de la Nación. Lamentablemente no se siguió en los planes que se han elaborado hasta ahora en Venezuela, la orientación que inclusive se observa en buena parte de los países latinoamericanos, de incluir dentro del plan de desarrollo, un plan de reorganización y racionalización administrativa o un Plan de Reforma Administrativa.

En Venezuela ahora se tiene el convencimiento de que el Plan de la Nación no puede ser realizado con una Administración ineficaz y, que por tanto, los planes de desarrollo tienen que estar acompañados, dentro del mismo contexto del Plan, de todo un proceso de reforma administrativa.

III. PLAN DE TRABAJO PARA LA PROGRAMACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Este convencimiento de que la reforma administrativa debe ser un proceso planificado, es lo que ha llevado a la Comisión de Administración Pública a preparar todo un plan de trabajo para la programación de la reforma, o sea, para elaborar el Plan de Reforma. En la programación de la reforma, que es el trabajo inmediato e inminente de la Comisión, se va a afectar a todas las unidades actuales de la Comisión y se va a afectar también a todas las unidades administrativas de los Ministerios que tienen conexión o relación con el proceso de reforma. Aquí

se manifiesta ya en concreto, este aspecto de la participación en el proceso que señalaba anteriormente.

Ahora bien, hemos definido como áreas de trabajo para esta programación, las tres siguientes: Función Pública, Organización y Sistemas.

En primer lugar, la Reforma de la Función Pública, es decir, del aspecto de los recursos humanos en materia administrativa; en segundo lugar, la Reforma Macroadministrativa y en tercer lugar, la Reforma Microadministrativa. Estas son las tres grandes áreas para programar la reforma administrativa; áreas de trabajo en las cuales, insisto, se va a comprometer a todos los niveles, tanto de la Comisión como de la Administración Pública que intervienen en el proceso de reforma.

Ciertamente que en muchas de estas áreas la Comisión actualmente viene realizando algunas funciones. En materia de Reforma de la Función Pública es quizás una de las áreas en las cuales la Comisión ha desarrollado una actividad bastante importante. Sin embargo, hoy por hoy se sigue desarrollando esa actividad sin que se hubiera hecho un plan o una formulación previa de las políticas que debían guiar esa actividad. En efecto, hoy tenemos un proceso de reclutamiento y de selección para la Administración Pública, pero no tenemos definida en concreto la política de ingreso a la administración pública, ni objetivos a lograr y las necesidades de reclutamiento y de selección.

Tenemos, asimismo, una Escuela de Administración Pública, también fundada a raíz de una asesoría de las Naciones Unidas y que había funcionado antes en el Ministerio de Hacienda como Curso Superior de Administración Pública; pero también tenemos muchas Escuelas dispersas en toda la Administración, y siguen naciendo nuevas escuelas en diversos organismos administrativos. En esta forma, ciertamente que tenemos un programa de formación de funcionarios y de perfeccionamiento, capacitación y adiestramiento de funcionarios, pero no tenemos definida una política general de formación y capacitación de funcionarios; política que es necesario definir de inmediato, para poder encauzar en ella tanto los esfuerzos de la Escuela como los esfuerzos de las diversas unidades de adiestramiento y de las diversas escuelas dispersas en la maraña administrativa, en materia de formación y perfeccionamiento de funcionarios.

En materia de clasificación y remuneración también tenemos un sistema cuyo origen está en una de las asesorías de 1960, en este caso de la Jacobs. En base a ella, se elaboró el sistema general de clasificación de cargos y la escala de salarios, e inclusive, se contrató una mo-

dificación, y actualización de ambos sistemas para el año 1963. Sin embargo, hoy rige el sistema aprobado en el año 1960, tanto en materia de salarios como en materia de clasificación. No sólo ha habido nuevas especialidades originadas en nuevas Escuelas de las Universidades Nacionales surgidas posteriormente, sino que ha habido, por supuesto, una variación sustancial en materia de salarios. Se va a proceder y es uno de los planes de realización inmediata de la Comisión, a la reestructuración del sistema de la clasificación y escala de salarios. Para ello, también, tendremos que previamente definir la política de remuneración, de clasificación de cargos y en general, de empleo en la función pública.

Otros aspectos de esta política giran en torno a la seguridad social, ya en curso de aplicación por la Ley del Seguro Social Obligatorio, y en torno a la contratación colectiva en el sector público, que tiene una importancia fundamental, sobre todo desde el punto de vista presupuestario, pero al cual haya necesidad de darle un tratamiento uniforme y centralizado.

Paralelo a estas definiciones de política, se hace imprescindible la formulación del Estatuto de la Función Pública, si es necesario en base a una Ley de Carrera Administrativa o, en la terminología anglosajona, de una Ley del Servicio Civil. Lamentablemente hasta ahora, no se ha logrado la aprobación de una ley al respecto, por lo que se hace imprescindible acometer la elaboración de un Estatuto de la Función Pública, quizás a través de mecanismos reglamentarios, mientras el Congreso aprueba la Ley referida.

En cuanto al sistema de administración de personal, hay un proceso iniciado desde hace ocho años, de tramitación de todos los movimientos del personal y de centralización y control de éstos. Asimismo, se ha programado la estructuración, en base a cánones similares, de Oficinas de Personal en todos los Ministerios, lo que ha venido desarrollando la Comisión. Quizás es en este campo de Reforma de la Función Pública, donde más labores ha realizado la Comisión, lo que no implica que no sea uno de los campos que, aun cuando tuvo asistencia técnica sustancial en sus inicios, no siga requiriendo de una gran asistencia técnica.

El otro campo fundamental es el de la Reforma Macroadministrativa, con tres aspectos fundamentales. En materia de organización, la Macroorganización; y en materia de sistemas y procedimientos, los Macrosistemas y los Macroprocedimientos, o sea, procedimientos universales, relativos a todas las unidades administrativas.

En el campo de la Macroorganización quizás se trate de uno de los planes de mayor urgencia para la Comisión; de los planes nuevos y, por tanto, de uno de los planes que requieren más urgentemente de una cooperación, de una asistencia técnica de parte de las Naciones Unidas.

Están abarcados dos aspectos en la Macroorganización. Por una parte, la reestructuración global de toda la Administración Pública Nacional y la necesidad previa de elaborar un diagnóstico de nuestra situación actual. Ya señalé que los esbozos de un diagnóstico se empezaron a elaborar en el año 1960 por una de las empresas asesoras. Sin embargo, no fue realmente un diagnóstico, ya que el informe, inclusive, es algo superficial; por eso digo que fue un esbozo de un diagnóstico de la administración pública venezolana. Se hace, por tanto, imprescindible la elaboración de un Plan a base de un diagnóstico previo y de una redefinición de funciones, para acometer posteriormente la reestructuración global de Ministerios e Institutos Autónomos. Sólo me refiero a la Administración Pública Nacional, y en esta labor, la colaboración será muy estrecha entre la Oficina Central de Coordinación y Planificación y la Comisión, pues la indicación de sectores y la indicación de nuevas funciones del Estado y las formas de su realización, deberán estar contenidas en el proceso de planificación del desarrollo económico y social.

El segundo campo de Reforma importante a acometer en la Macroorganización, es el de la regionalización de la Administración Nacional. El Decreto N° 72, sobre regionalización preparado en la Oficina Central de Coordinación y Planificación y en curso inclusive de aplicación por los Ministerios, exige que los entes nacionales deban desconcentrar, a nivel regional, sus funciones, uniformemente, pues se trata de ocho regiones, en las cuales debe haber desconcentraciones de los entes nacionales. Esta desconcentración nacional a nivel regional, plantea todo un gravísimo problema de estructuración administrativa de la Región, con los diversos entes nacionales desconcentrados a nivel regional, y de coordinación de estos entes nacionales desconcentrados con los entes locales y entes estatales, porque la región, como ustedes saben, abarca, en Venezuela, varias jurisdicciones de Estados de la Federación. Todo este aparato administrativo a nivel regional, por tanto, es necesario construirlo, por lo que se trata de uno de los planes de Reforma Macroadministrativa urgentes e importantes, que también requerirán de la asistencia de las Naciones Unidas. Hay algunas experiencias en América Latina que se han desarrollado en materia de regionalización o de estructuración administrativa de regiones, con cooperación técnica internacional, que inclusive podrían ser aprovechadas.

En cuanto a los Macrosistemas, se impone también la redefinición y la reestructuración de los grandes sistemas administrativos denominados por la CEPAL, sistemas prioritarios del desarrollo: el sistema de planificación, y el sistema presupuestario, aparte del sistema de personal al cual me he referido, y el sistema global, que es el que estamos analizando, de modernización o reforma administrativa.

El sistema de planificación y el sistema presupuestario deben estar cada vez más íntimamente conectados y deben reestructurarse en todo el ámbito nacional. Son dos aspectos en los cuales la responsabilidad fundamental no es de la Comisión, sino de los organismos que tienen a su cargo el sistema de planificación y el sistema de presupuesto, con la cooperación de la Comisión y en su caso la asistencia técnica necesaria. En el caso del sistema de planificación, presumo que ya se habrá tratado el problema de la asistencia técnica en el campo y lo mismo presumo en materia de presupuesto.

Otros sistemas, ya muy adelantados en su ejecución, son el de compras y suministro y el de contabilidad. Un aspecto, sin embargo, que se ha incluido en el Plan de Trabajo, y que para Venezuela reviste una gran importancia es la utilización de mecanismos de computación. Hoy por hoy, la capacidad de computación instalada en el país a nivel público, es enorme; sin embargo, es necesario e imperioso acometer una reordenación del sector de computación, como aspecto auxiliar de los sistemas administrativos a nivel de toda la Administración Nacional, o sea, a través de concentración de centros o de reordenación de centros, por sectores o por otros criterios. En esta materia, por supuesto, también la asistencia técnica de las Naciones Unidas puede ser sumamente útil.

El segundo aspecto de los Macrosistemas es el aspecto jurídico-administrativo que cada vez es más urgente. No sólo vivimos con una administración perteneciente, básicamente desde el punto de vista de sus estructuras y de sus sistemas, al siglo pasado, sino que la estructura del sistema jurídico que tenemos, es casi inexistente. No hay una Ley de Régimen Jurídico de la Administración. Como en casi todos los países latinoamericanos, estamos en un Estado de Derecho, pero el derecho, a nivel de regulación de toda la administración, brilla casi por su ausencia. Se hace imprescindible, por tanto, la estructuración de un sistema jurídico-administrativo y de unas leyes básicas. En estos campos, importantes proyectos ya se han elaborado y están en el Congreso, pero es imprescindible reestructurarlos y reformularlos. Lo mismo sucede, desde el punto de vista jurídico, en los Macroprocedimientos; sobre todo en los que se refieren a los procedimientos administrativos generales. En

este campo no hay un procedimiento administrativo general y se exige su elaboración. En el campo de los Macroprocedimientos, los procedimientos específicos se refieren a otra serie de aspectos de tramitación administrativa, con características universales para toda la administración pública y que es necesario uniformar.

La responsabilidad fundamental en estas dos áreas, Reforma de la Función Pública y Reforma Macroadministrativa corresponde a la Comisión. Cambia, sin embargo, la orientación de la responsabilidad, en relación a la Reforma Microadministrativa. De acuerdo a los Decretos señalados y a los cuales me he referido anteriormente, la responsabilidad fundamental en la Reforma Microadministrativa pasa a los diversos Ministerios e Institutos Autónomos y en esos organismos, a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de Reforma Administrativa que en todos ellos deben constituirse. En este campo, la Comisión actúa como órgano asesor, como órgano evaluador y como órgano impulsador del proceso de reestructuración interna. Además, para la realización de los programas de Reforma Macroadministrativa, se utilizará como instrumento fundamental para obtener la información requerida y para revisar los estudios necesarios, a todas estas oficinas de los diversos Ministerios e Institutos Autónomos.

IV. CONCLUSION

En líneas generales, éstas son las áreas del Plan de Trabajo, para la Programación de la Reforma Administrativa, que se ha trazado la Comisión de Administración Pública. Insisto en señalar en que en estas áreas, se comprometerá a todos los niveles de la propia Comisión y a todos los niveles de la Administración Activa que relicen funciones de reforma. No creo que sea necesario insistir en la importancia que tiene la Reforma Administrativa en el proceso de desarrollo, y ni siquiera en la importancia que los propios Organismos de las Naciones Unidas dan a la Reforma Administrativa como factor estratégico del desarrollo.

En los documentos que se han repartido en esta Mesa Redonda, he podido apreciar que en todos ellos se ha hecho una referencia muy concreta y muy específica a la necesidad de Reforma Administrativa. Así, por ejemplo, el documento de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas trae un capítulo fundamental sobre lo que denomina el Robustecimiento de la Estructura Administrativa para el Desarrollo, como uno de los programas básicos a acometer. Asimismo, en el documento de la CEPAL se insiste en la necesidad de la Tecnificación

de la Administración Pública y su importancia en el proceso de desarrollo. En otros documentos, ya de carácter específico o sectorial, se insiste en la deficiencia administrativa como una de las fallas para el progreso y el desarrollo en cada uno de esos campos. En el informe de la Organización Mundial de la Salud, por ejemplo, se señalan las dificultades que las duplicidades institucionales causan al servicio de correo presuponido, como una de las fallas fundamentales que contribuyen a la deficiencia del correo, el desequilibrio de su estructura administrativa.

Por ello, creo que no es necesario insistir en la importancia que este programa de Reforma Administrativa tiene para el desarrollo, ya que sin una administración eficaz, es inútil la elaboración de planes fabulosos de desarrollo, porque no hay posibilidades de ejecutarlos. Por ello, la importancia de la asistencia técnica de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales en este campo, la señalan los mismos organismos internacionales aquí representados en los documentos a los que me he referido.

Para concluir, quiero señalar que apreciamos el interés que ha habido de parte de las Naciones Unidas en los programas de Reforma Administrativa, lo que ha conducido a que en la actualidad estemos en proceso de estructuración de un plan de cooperación de las Naciones Unidas con la Comisión de Administración Pública.

8. EL SENTIDO DE LA INSTRUCCION PRESIDENCIAL SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (1970)*

No podía haber sido más feliz la coincidencia para el proceso de Reforma Administrativa en Venezuela, que la celebración, esta noche, de dos actos de tanta importancia: por una parte, la firma y emisión solemne, por parte del Presidente de la República, de la Instrucción mediante la cual se establecen los lineamientos generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional; y, por la otra, la graduación de los alumnos del Curso Superior de Postgrado en Administración Pública, desarrollado durante el año 1969 y primer trimestre de 1970, conjuntamente por la Escuela Nacional de Administración Pública y el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública de la Organización de los Estados Americanos, cuya Sede Norte se encuentra en Caracas.

Ambos actos, la orden ejecutiva que encuadra dentro de límites definidos el proceso de Reforma Administrativa, y el otorgamiento de diplomas de Estudios Superiores en Administración Pública, ponen de relieve gran parte de la labor que la Comisión de Administración Pública ha venido desarrollando en los últimos meses.

En efecto, ciertamente que el cambio de gobierno operado hace catorce meses, ha abierto amplias posibilidades para que se reinicie en Venezuela un proceso de Reforma Administrativa, que ya había recibido un impulso importante a partir del año 1958.

* Palabras leídas en el acto de firma de la Instrucción Presidencial que establece los lineamientos generales de la Reforma Administrativa, y de graduación del Curso Superior de Postgrado en Administración Pública, el 13 de mayo de 1970, publicadas en el libro de la Comisión de Administración Pública, *La Reforma Administrativa en Venezuela (1969-1971)*, Caracas, 1971, pp. 56 a 64. Véase el texto de la Instrucción en el Apéndice I.

Nuestra posición inicial cuando por designación del Presidente de la República, asumimos, hace nueve meses, la presidencia de la Comisión de Administración Pública, consistió en repensar el proceso en su conjunto. Vimos claro el panorama al estimar que debíamos ante todo redefinirle al proceso de reforma un objetivo preciso, que debíamos instrumentar una estrategia que asegurara la participación de todos los niveles de la Administración en el mismo y, por último, que debíamos determinarle el ámbito de acción a la reforma, encuadrando al proceso en grandes líneas que aseguraran su debida uniformidad.

Hecho esto, los nueve meses transcurridos han configurado la fase preparatoria de la Reforma Administrativa en Venezuela, y la Instrucción que hoy se dicta no es otra cosa que la culminación de esta fase.

Durante ese lapso, se le definió al proceso de Reforma Administrativa un claro objetivo ligado al proceso de desarrollo económico y social y a su planificación. La Reforma Administrativa, como lo dice la Instrucción Presidencial y como lo señaló el propio Presidente de la República en el discurso de toma de posesión en marzo del año pasado, no está destinado simplemente a lograr una mayor eficacia de una Administración Pública tradicional, sino destinada a dejar a un lado estructuras arcaicas, incapaces de marchar a tono con la transformación del país y la mentalidad de sus habitantes, por lo que su objetivo no es otro que transformar la Administración Pública Nacional para adaptarla a las necesidades del desarrollo económico y social.

Pero en dicho lapso, además, debimos definir la estrategia a seguir en el proceso: había que hacer participar en el mismo a todos los funcionarios públicos y a todos los niveles de la Administración, y debíamos, por tanto, disipar la falsa idea de que la reforma podía ser un proceso impuesto desde fuera, por la Comisión de Administración Pública, a los diversos organismos públicos. La precisión de esta estrategia se realizó en el Decreto N° 141, de 17 de septiembre de 1969, mediante el cual se instrumentalizaron los mecanismos de la Reforma Administrativa, ordenándose la creación, en todos los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado, de Consejos de Reforma Administrativa y Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa para que, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, llevaran adelante el proceso en sus respectivos organismos.

Pero este mecanismo participativo requería de unos lineamientos generales que uniformara el proceso y permitiera a la Comisión de Administración Pública, como órgano asesor del Presidente de la República, garantizar su debida coherencia a escala nacional. De ahí, la Ins-

trucción que establece los lineamientos generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional, que el Presidente de la República emitirá esta noche.

Pero insisto, todos estos pasos dados hasta ahora no son sino la culminación de la fase preparatoria del proceso de reforma: grandes sacrificios y decisiones políticas de envergadura serán necesarios, de ahora en adelante, como condición indispensable para lograr de una vez por todas mejorar nuestra Administración Pública. Cambiar una Administración formada durante decenas de años con un crecimiento efectuado sin orden ni concierto, con vicios y remedios superpuestos, es imposible que se logre de un solo pincelazo. Por eso, hemos dicho más de una vez que no existen reformas administrativas espectaculares, y que ellas sólo pueden ser fruto de decisiones continuas, sistemáticas y evolutivas. En el futuro inmediato, por tanto, la reforma requerida de una gran perseverancia, motivación y tenacidad, pero sobre todo, de una constante voluntad y decisión política para llevar adelante el proceso. Sin decisión política, y ello está demostrado en todas las administraciones del mundo, serán inútiles todos los esfuerzos. Por eso, asimismo, presiento todos los buenos resultados del proceso de reforma que se inicia en Venezuela, ya que contamos, como lo demuestra el acto de esta noche, con todo el apoyo y con una decidida voluntad y decisión política del Presidente de la República, y de sus Ministros, en particular, aquellos a quienes más afecta el proceso de reforma en su conjunto: el Ministro de Hacienda y el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación. Evidenciada la decisión política, la perseverancia, la constancia y los necesarios sacrificios, ya nos encargaremos nosotros de inventarlas y sufrirlas.

He tenido oportunidad de referirme en varias ocasiones a la importancia que, interna y externamente, tiene la Instrucción Presidencial que se dicta esta noche; y dicha importancia deriva, fundamentalmente, de lo novedoso de su forma y de sus planteamientos.

Por una parte, es la primera vez que en las últimas décadas un Presidente de la República utiliza la fórmula de la Instrucción para dirigir una orden ejecutiva que tiene por destinatarios a su propia administración y a los funcionarios que la componen. Este hecho, por tanto, marca el inicio de una nueva etapa en la forma de las comunicaciones del Presidente de la República con los diversos niveles de la Administración Pública que, estoy seguro, dará sus resultados positivos en forma inmediata.

Pero lo novedoso de la Instrucción no se queda en su forma, sino también en su contenido. Es también la primera vez que en Venezuela

un Presidente de la República asume claramente el problema de la Reforma Administrativa —uno de los tantos problemas de su gestión que es básicamente de él— y ordena la realización del proceso, definiéndole sus grandes líneas. Y este hecho, permítanme que insista en ello, también tiene relevancia especial si observamos cualquier proceso de Reforma Administrativa en las experiencias que nos muestra la Administración Pública Comparada. No conocemos ningún precedente en el cual un Jefe de Estado haya dictado un acto de esta naturaleza en materia de Reforma Administrativa, englobando en el mismo todos los aspectos estructurales, funcionales y funcionariales de la Administración Pública, como lo hace la Instrucción Presidencial que se firma esta noche. Por ello, en los anales de las experiencias comparadas de la Reforma Administrativa en el mundo, la Instrucción Presidencial venezolana que hoy se firma, ya ha quedado como una pieza fundamental e histórica.

Por ello, la Comisión de Administración Pública que me honro en presidir, se siente realmente complacida al ver concluida en esta forma la fase preparatoria del programa que se propuso hace nueve meses; pero fundamentalmente, y así quiero señalarlo expresamente, está comprometida en lograr, con la autoridad del Presidente de la República, por supuesto, la ejecución de las órdenes contenidas en la ya indicada Instrucción Presidencial.

Pero esta noche, además, tiene lugar el acto de graduación de los alumnos del Curso Superior de Postgrado en Administración Pública, desarrollado en la Escuela Nacional de Administración Pública con la cooperación técnica de la Organización de los Estados Americanos a través de la Sede Norte del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública, Programa N° 214 de dicha Organización.

Dicho curso, destinado a profesionales universitarios y egresados de Institutos de educación superior civiles y militares, ha tenido una duración de quince meses, a través de los cuales, los que egresan esta noche, han recibido una formación superior para actuar en niveles ejecutivos en una Administración Pública que debe tener por objetivo claro el promover y dirigir el proceso de desarrollo económico y social al cual el país, definitiva y sistemáticamente, debe incorporarse.

La Comisión de Administración Pública, al promover la realización de cursos como el que hoy culmina, está consciente de lo ilusorio que a la larga resulta todo intento de reforma, si no se cuenta para su realización, con los recursos humanos adecuados. Asimismo, está consciente de que estructurada una Administración Pública adecuada, y eficientemente, este instrumento no podrá dar todos los resultados requeridos, sin ad-

ministradores preparados para utilizarlo como palanca del desarrollo. Por ello, me siento en la imperativa necesidad de señalar expresamente, que los funcionarios públicos que hoy egresan del Curso Superior en Administración Pública, han sido formados y capacitados para el desempeño de funciones y actividades ligadas con el proceso de Reforma Administrativa, y el mejoramiento de la administración en los respectivos organismos públicos en los cuales prestan sus servicios.

Este curso que hoy culmina se ha podido realizar exitosamente debido a la invaluable cooperación técnica de la Organización de los Estados Americanos, al decidido apoyo que el Director de la Escuela Nacional de Administración Pública le dio, y a la infatigable y competente dedicación del Director del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública de la Organización de los Estados Americanos, cuyo nombre apadrina la promoción que hoy egresa. A todos ellos lleve el agradecimiento del Gobierno Nacional y particularmente de la Comisión de Administración Pública.

Para concluir, quiero insistir en señalar en que no ha sido precisamente por azar el que en Venezuela haya resurgido la preocupación por la Reforma Administrativa. Entre otras razones, hay dos que han coincidido y que la hacen inevitable: por una parte, el convencimiento de la ineficiencia de nuestra administración actual para provocar y dirigir aceleradamente el proceso de desarrollo, por estar conformada por estructuras, sistemas y procedimientos del siglo pasado, diseñados para otro Estado, otras realidades económicas y sociales y otras necesidades colectivas; por otra parte, por la cada vez más patente constatación de una dura realidad: que el gasto corriente o de funcionamiento de la Administración Pública no seguirá creciendo como en años anteriores. Por ello, necesariamente, todos nos vamos convenciendo de que la Administración Pública, en los años sucesivos, tiene que realizar, no sólo las mismas actividades que en el pasado, sino muchas más, pero con iguales y quizás menores recursos. De ahí la inevitable decisión tan comentada de racionalizar y reorientar el gasto público.

Pero esta expresión de racionalizar y reorientar el gasto público, tan comúnmente utilizada en meses pasados, no ha ido acompañada hasta ahora, en forma sistemática, de una respuesta adecuada al cómo lograr esa racionalización y reorientación del gasto corriente, que ciertamente, ha crecido desmesuradamente y se ha despilfarrado sin conciencia. Esa respuesta, señores, clave de dicha decisión, no es otra que la Reforma Administrativa de las estructuras, de los sistemas y de los procedimientos de la Administración Pública, con vista a adaptarlas a las

necesidades del desarrollo y lograr una mayor productividad del gasto público. Y es precisamente con esa reforma, que requiere de un número cada vez mayor de adeptos, con la que, definitivamente, estamos y seguiremos comprometidos.

Apreciados graduandos:

Ustedes están conscientes de la importancia que la Comisión de Administración Pública ha atribuido al Curso Superior de Postgrado en Administración Pública que ustedes terminan esta noche. Además, ustedes deben estar conscientes de la formación que han recibido y de la tremenda responsabilidad que tienen de ahora en adelante como puntales de la Comisión de Administración Pública en el proceso de motivación y realización de la Reforma Administrativa en Venezuela.

La Comisión de Administración Pública y su Escuela Nacional de Administración Pública los han acogido a ustedes durante un largo tiempo que estoy seguro no termina hoy, ya que en ellas no sólo serán bien recibidos, sino que también necesitaremos de ustedes.

En sus actividades futuras reciban entonces, nuestros más vivos deseos de éxito continuo.

Señor Presidente:

El documento contentivo de la Instrucción Presidencial que en nombre de la Comisión de Administración Pública tengo el honor de entregarle formalmente esta noche, es uno de los primeros frutos de los muchos que la Comisión de Administración Pública espera dar en los próximos años.

Estamos conscientes de lo difícil de nuestra labor, dificultad que se agrava a medida que avanzamos en el proceso, ya que para reformar la Administración Pública tenemos que comenzar por criticarla. Pero es evidente, no basta con sólo ser crítico, sino que es necesario, para que no se convierta la actividad en frustración, estar seguro de que la crítica pueda tornarse en realización concreta y útil para el país.

En este sentido, la firma y emisión por parte de usted, de la Instrucción Presidencial que establece los lineamientos generales de la Reforma Administrativa, no sólo evidencia su decidida voluntad de gobernante de emprender con paso seguro la realización de este ambicioso proceso de transformar la Administración Pública para adaptarla a las necesidades del desarrollo económico y social del país, sino que debo indicarlo expresamente, es el mejor estímulo que la Comisión de Administración Pública ha podido haber recibido en esta primera fase del proceso.

II. LOS CRITERIOS GENERALES

9. LOS CRITERIOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (1971)*

Es quizás este acto de graduación de los alumnos del Curso Superior de Postgrado en Administración Pública, la oportunidad anual más propicia para realizar un breve recuento de los pasos dados por el Ejecutivo Nacional en este complejo y difícil proceso de reforma administrativa, y para establecer algunas guías de acción para el futuro. Algo similar tuve oportunidad de hacer en el acto de graduación del año pasado; y por ello he querido escoger también este acto para esta breve rendición de cuentas de lo hecho por la Comisión de Administración Pública durante el año precedente.

Con ello, por otra parte, quiero poner completamente en evidencia mi convencimiento sobre la importancia que la formación y capacitación de funcionarios públicos tiene en un proceso de reforma como el que se ha iniciado en el país; pues si hemos propugnado desde el primer momento que la reforma de la Administración Pública sólo puede realizarse por toda la Administración Pública, es evidente que la formación y capacitación de los funcionarios públicos para la reforma será el único camino seguro para su ejecución. Eso es lo que queremos realizar desde la Escuela Nacional de Administración Pública, y de ahí el impulso que se le ha dado a este Curso Superior que hoy termina: los graduados, todos profesionales, son funcionarios que, entre sus múltiples misiones,

* Palabras leídas en el Acto de Graduación del Curso Superior de Postgrado en Administración Pública 1970, "Promoción doctor Rafael Caldera", de la Escuela Nacional de Administración Pública, el 31 de mayo de 1971, publicadas en el libro de la Comisión de Administración Pública, *La Reforma Administrativa en Venezuela* (1969-1971), Caracas, 1971, pp. 82 a 94.

tendrán la responsabilidad de ser no sólo los primeros reformistas, sino los principales propugnadores de ese proceso.

Para ellos, en consecuencia, tiene especial importancia este recuento que hoy quiero hacer de la labor realizada tanto en el campo macroadministrativo como en el microadministrativo de reforma; ambos con sus aspectos peculiares y sus problemas específicos.

En efecto, en el aspecto macroadministrativo, en el año precedente nuestra labor ha sido, básicamente, una labor de programación, es decir, de toma de contacto y conocimiento exacto de la realidad administrativa del país a través del diagnóstico de la Administración Pública; y paralelamente de definición del marco teórico de organización y sistemas del sector público; todo ello con vista a elaborar un Plan de Reforma Administrativa.

El diagnóstico se ha realizado y de sus resultados preliminares se evidencia la exactitud de la hipótesis que originalmente nos formulamos: la Administración Pública venezolana está concebida para la Venezuela del primer tercio de este siglo y no para el país que requiere del impulso decidido de sus poderes públicos para alcanzar niveles superiores y acelerados de desarrollo.

El marco teórico se ha formulado y en un Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa en Venezuela hemos sometido a la consideración del Ejecutivo Nacional una serie de criterios generales los cuales, una vez adoptados, deberán guiar el crecimiento administrativo en el futuro.

En esa forma, el recientemente publicado IV Plan de la Nación 1970-1974, por primera vez en la historia de los planes de desarrollo venezolanos, dedica un extenso capítulo a la reforma administrativa; capítulo que recoge los elementos del diagnóstico y orienta el contenido del Informe Preliminar señalado, destacando, con claridad poco usual, que "las nuevas y difíciles tareas y funciones que se asignan al Estado venezolano en este IV Plan de la Nación, sólo podrán ser asumidas y ejecutadas exitosamente, si paralelamente se procede a realizar una profunda transformación en la anticuada estructura administrativa en los deficientes sistemas administrativos y en los complicados procedimientos actualmente existentes, para ajustarlos y adaptarlos a las nuevas realidades".

Ahora bien, en el campo de la reforma macroestructural, dos criterios centrales orientan los planteamientos de la Comisión de Administración Pública, y a ellos quiero referirme: el de la sectorialización y el de la regionalización de la Administración venezolana.

En efecto, en términos generales puede decirse que la acción administrativa que el Estado desarrolla en la actualidad sobre los diversos campos de la vida social y económica, es una acción desordenada, pues no existe la debida coherencia institucional de los sectores de actividad pública. Por ello, muchas veces la acción administrativa es despilfarradora e ineficiente, y en muchos casos es muy difícil que exista una real conducción integral de los sectores. Piénsese sólo, por ejemplo, en el sector de desarrollo agropecuario en el cual, contrariamente a lo que muchos creen, no es el Ministerio de Agricultura y Cría el organismo que realiza la actividad más importante sino que en el mismo intervienen, con actividades tan importantes como las del Ministerio, el Banco Agrícola y Pecuario, El Banco de Desarrollo Agropecuario, el Instituto Agrario Nacional y la Corporación de Mercadeo Agrícola. Nadie duda de que haya acción administrativa en el sector, pero éste no puede estar debidamente gobernado: no hay un solo ente encargado de definir la política agropecuaria y de planificar el desarrollo del sector, pues en la realidad el Ministerio de Agricultura y Cría realiza fundamentalmente funciones de investigación y extensión agropecuaria; pero de poco vale esa sola función si no está debidamente integrada con las actividades de dotación de tierras e infraestructura, de asistencia crediticia y de mercadeo de los productos agrícolas. En todas esas áreas del sector ciertamente que se realizan acciones administrativas, pero lamentablemente la realidad nos muestra que muchas veces dotamos de tierra sin asegurarle al campesino asistencia crediticia, y si algunas veces lo hacemos, no le aseguramos la debida atención técnica, y en muchos casos lo dotamos de tierra, le damos crédito y lo asistimos técnicamente, pero no le aseguramos la comercialización de su producto. Y ello, en virtud de que institucionalmente el sector no está debidamente integrado.

La mejor constatación de ello ha sido el reciente reglamento de operación del PRIDA, proyecto de inversión que para su ejecución ha requerido de una integración de la acción administrativa en el sector. Lamentablemente, sin embargo, esta integración se ha realizado a los solos efectos de un proyecto de inversión proveniente de recursos extraordinarios, derivados del mayor préstamo que el Banco Interamericano de Desarrollo ha hecho.

En todo caso, lo que tenemos que darnos cuenta en nuestra Administración es que los proyectos integrales como el PRIDA los tenemos en todos los sectores, aun cuando su financiamiento se realiza con los recursos asignados anualmente en la Ley de Presupuesto. Por ello, *mutatis mutandi*, tenemos que estructurar tantos mecanismos de operación de

Pidas como sectores de actividad pública hay en Venezuela, e institucionalizar los sectores con el objeto de que la inversión pública en los mismos sea coherente. Este es el sentido del esfuerzo que desde la Comisión de Administración Pública venimos realizando en lo que se refiere a la sectorialización administrativa, y este es el sentido de las acciones emprendidas por el Ejecutivo Nacional en sectores de reforma prioritaria como el sector vivienda y desarrollo urbano con el proyecto de creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; como el sector salud con la decisión de estructurar el Servicio Nacional de Salud; y como el sector educación con todas las acciones de reforma del sistema educativo.

Pero aparte de la sectorialización administrativa, en el campo de la Administración Pública Nacional se viene realizando un esfuerzo importante para poner en claro las ideas en torno a la regionalización administrativa del país. En este aspecto debe destacarse que la regionalización no es sólo un esfuerzo por homogeneizar o uniformizar las zonas o áreas de acción de los Ministerios e Institutos Autónomos en el interior del país, como en algunos casos se ha querido hacer ver, sino que la esencia del proceso de regionalización está en la desconcentración del poder de decisión de Caracas hacia las ocho regiones creadas. Pero ciertamente que desconcentrar todos los Ministerios y los 82 entes descentralizados hacia las regiones, sin más, no sería otra cosa que trasladar a las regiones los problemas administrativos que se observan en el ámbito central. Por ello, paradójicamente, tenemos que realizar una acción de concentración sectorial en el campo nacional para desconcentrar el proceso de decisión al campo regional; volviendo al ejemplo del sector desarrollo agropecuario, en nuestra opinión, nada ganaríamos con crear aisladamente oficinas regionales del Instituto Agrario Nacional, del Banco Agrícola y Pecuario, del Banco de Desarrollo Agropecuario, de la Corporación de Mercadeo Agrícola y del propio Ministerio de Agricultura y Cría en cada región; sino que, al contrario, estimamos que la desconcentración hacia la región debe tender a ser una desconcentración sectorial, de manera que en la región haya una sola autoridad del sector desarrollo agropecuario y no cinco autoridades paralelas.

Por otra parte, en el campo de la regionalización, es necesario tener en cuenta que ese proceso no tendrá todo el éxito que pretendemos, sino hacemos participar en el mismo a los Estados y Municipalidades. Por ello, sólo a través de un proceso paralelo de concentración participativa de los mismos mediante Acuerdos o Mancomunidades, es que podremos darle coherencia a la acción de los poderes públicos en las regiones y, por esa vía, lograr atenuar el excesivo centralismo del Estado venezo-

lano, que paradójicamente se afianza con la instauración del sistema federal.

Intimamente ligados al proceso de regionalización administrativa, están los pasos dados en el campo de la redefinición de las corporaciones de desarrollo regional. La idea central que ha orientado esta redefinición está en la decisión de que el financiamiento al desarrollo regional debe ser asumido cada vez más por las corporaciones regionales, como Corpozulia y Corporiente, y menos por los entes públicos de financiamiento puramente nacionales. Esto no sólo implicará una reforma de las corporaciones regionales creadas en años anteriores, sino que exigirá un total replanteo de la acción del Estado en el campo del financiamiento industrial, con la redefinición de los entes nacionales tradicionales en este campo, pues parece no tener sentido que en una sola región realicen funciones públicas de financiamiento al desarrollo industrial una corporación de desarrollo regional, paralelamente a unas sucursales de la Corporación Venezolana de Fomento, del Banco Industrial de Venezuela y de la Comisión de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria.

Este aspecto de la acción pública en el campo del financiamiento industrial, y el señalado en el campo de desarrollo agropecuario, sólo son una pequeña muestra de cómo nuestra Administración, en los años precedentes, fue estructurada inconscientemente, y cómo la tarea de su reforma se hace realmente ardua en virtud de que la misma ha de efectuarse sobre la marcha, es decir, sin que puedan detenerse las acciones concretas y cotidianas del Estado.

Pero los esfuerzos de programación de la reforma macroadministrativa no sólo se han orientado hacia las estructuras de nuestra Administración, en base a los señalados criterios de la sectorialización y regionalización de la misma, sino que también han incidido sobre el funcionamiento del Estado. En este campo, es de destacar los definitivos esfuerzos que se están realizando y que será necesario concluir para la reforma del sistema venezolano de planificación, el cual, aun cuando es de los más desarrollados de América Latina, aún no ha logrado integrar total y adecuadamente todas las actividades del Estado. Será necesario, por sobre todo y en este campo, hacer en el futuro un gran énfasis para lograr la desconcentración de la planificación, de manera que la misma sea básicamente sectorial y realizada con la participación integral de las instituciones de cada sector. Para ello, será indispensable que se cumpla cabalmente con la decisión del Consejo de Ministros de establecer en cada Ministerio una Oficina de Planificación Sectorial integrada a la acción presupuestaria, y aplicarse definitivamente la previsión que ya para 1958 estableció el Decreto creador del Sistema de Planificación en Vene-

zuela. En todo caso, sólo a través de un proceso de sectorialización de la planificación es que podrá depurarse un sistema de planificación regional, cuyos primeros pasos se han dado con el proceso de reforma de la administración regional.

Otros sistemas funcionales requerirán también de una reforma sustancial, y entre ellos fundamentalmente el sistema de presupuesto. En efecto, puede decirse que en Venezuela los sistemas de planificación y presupuesto en los últimos años se han desarrollado suficientemente como para que en torno a ellos se de el paso definitivo que conduzca a su integración. En Venezuela, si pretendemos seriamente planificar, debemos partir del convencimiento de que el presupuesto es el instrumento adecuado, en el corto plazo, para ejecutar los planes. Por ello, estimamos que lo que definitivamente no puede suceder es que planifiquemos sin contar con una adecuada ejecución presupuestaria de esos Planes. De ahí una de las causas de los problemas de la planificación en América Latina y también, por qué no, del descrédito que sectores interesados han difundido sobre la misma.

En virtud de la inadecuada ejecución presupuestaria de los Planes, en muchos casos, la planificación ha quedado como un ejercicio de augurios económicos, y los presupuestos se han elaborado sin siquiera leer los Planes. En virtud de ello, y en vista del Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto actualmente en elaboración, se ha insistido en la idea de que el Presupuesto ha de ser un medio de ejecución anual del Plan y no un instrumento autónomo de autorización de gastos; y que, por tanto, planificación, sin que se asegure la ejecución anual de programas y proyectos de acuerdo con metas y prioridades establecidas en el Plan, no será real planificación, sino elaboración de un documento, con la más depurada técnica, pero destinado cuando más a adornar estantes de ociosas bibliotecas. Por ello, convendría estudiar, para asegurar esa necesaria integración, que una de las alternativas podría ser que las labores de elaboración del presupuesto se vinculen más estrechamente a las oficinas de la Presidencia de la República.

Pero las labores de reforma administrativa no sólo se han limitado a su programación en el campo macroadministrativo, sino que también se han constituido en acciones de ejecución en el aspecto microadministrativo.

En efecto, hace un año, coincidiendo con el acto de graduación de los alumnos del Curso Superior correspondiente al año 1969, el Presidente de la República emitió una Instrucción Presidencial señalando los Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa en los Ministerios y en la Administración Descentralizada; documento que ahora está sir-

viendo de modelo en procesos de reforma en otros países latinoamericanos. Pues bien, siguiendo dichos Lineamientos, en la mayoría de los Despachos ministeriales se elaboraron proyectos de reforma estructural los cuales fueron incorporados al Proyecto de Ley de Presupuesto de 1971. Lamentablemente las Cámaras Legislativas, al aprobar la Ley de Presupuesto hoy vigente, dispusieron la autorización de gastos en la misma forma que en el año anterior, sin adoptar el nuevo esquema estructural propuesto en diversos Ministerios; con la sola excepción del Ministerio de Hacienda, cuya nueva estructura sí fue adoptada. Ahora bien, para formalizar la reforma estructural de los Ministerios, en febrero de este año el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, dictó el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, sustitutivo del viejo Reglamento de la derogada Ley de Ministerios de 1940. Treinta y un años tuvieron que transcurrir para que el Ejecutivo Nacional dictara un Reglamento que hacía más de veinte años ameritaba una puesta al día. En el campo de la normatividad de la organización administrativa, no dudo en calificar a ese Reglamento como el texto más importante que se dicta en los últimos años.

En todo caso, conforme a ese Reglamento, ya ha sido dictado el Reglamento Orgánico del Ministerio de Obras Públicas, estableciéndose en dicho Ministerio una nueva estructura organizativa en base a tres grandes Direcciones Generales destinadas a dirigir los tres sectores de actividad en los cuales actúa el Ministerio. En los próximos meses quedarán listos el resto de los Proyectos de Decretos Orgánicos de los Ministerios, y se espera que en el próximo Presupuesto de 1972 la autorización de gastos que apruebe el Parlamento responda en todos los Ministerios a una nueva organización, derivada de una nueva definición programática de las actividades públicas.

En el campo de la Administración Descentralizada, uno de los más problemáticos de nuestra Administración Pública, se han definido una serie de criterios conforme a la sectorialización administrativa antes indicada, tendientes a establecer unos sistemas sectoriales que atribuyan siempre a los Ministros el gobierno del respectivo sector, y que asignen a los Institutos Autónomos una acción precisa dentro del mismo. La esencia de la reforma proyectada respecto de la Administración Descentralizada está en el necesario fortalecimiento de la estructura ministerial, de manera de hacer de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, antes de ejecución de políticas y programas, no definidos por ellos mismos, sino por el Ministerio eje del sector. Los primeros pasos para materializar esta reforma se han dado con el Reglamento sobre Coordina-

ción, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional, dictado en abril de 1970. Conforme a dicho Reglamento, un informe circunstanciado debe ser presentado al Presidente de la República en el que se indique los Institutos Autónomos que por la naturaleza de sus actividades sea conveniente transformar en Empresas del Estado; los Institutos Autónomos respecto de los cuales resulte adecuada la fusión, y los Institutos Autónomos que se considere necesario extinguir; y en cumplimiento de dicha norma, está en elaboración un Informe sobre la Administración Descentralizada en Venezuela, en el cual se hace un análisis global del problema y se proponen los criterios para la reforma de dichas instituciones.

Por último, es de destacar también que en este año transcurrido se han producido transformaciones de enorme importancia en el campo de la función pública venezolana. En efecto, en septiembre de 1970 al fin fue sancionada por el Congreso la Ley de Carrera Administrativa o, en realidad, la Ley sobre Funcionarios Públicos, que era el título del Proyecto que discutieron las Cámaras y que tuvimos oportunidad de presentar ante la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados en abril del año pasado. El proyecto original de Ley de Carrera Administrativa fue introducido al Congreso en 1959 y después de sucesivas discusiones y malformaciones, básicamente, ese mismo Proyecto era el que se pretendía discutir en 1970, siendo un Proyecto que por haber sido elaborado once años atrás no estaba ajustado a la realidad actual de nuestra Administración Pública. Por ello, fue necesario presentar un nuevo Proyecto, esta vez de Ley sobre los Funcionarios Públicos, más amplio que el anterior, pero con la característica de ser una Ley cuadro que una vez aprobada, no sólo ha requerido y requerirá en el futuro de una fecunda reglamentación por parte del Ejecutivo Nacional; sino fundamentalmente de una muy inteligente aplicación.

Una de las consecuencias que origina la vigente Ley al establecer la Carrera Administrativa, es la necesidad que el Estado tiene de realizar un tremendo esfuerzo en la formación y perfeccionamiento adecuado de sus funcionarios pues, en definitiva, ninguna reforma dará todos sus resultados si no contamos con el personal adecuado para operar el aparato administrativo. Por ello, la importancia que tienen cursos como el que hoy concluye, cursos que requieren de un constante estímulo por parte de todos los sectores de nuestra Administración Pública.

Pero al igual que en otras áreas administrativas, en el campo de la formación y perfeccionamiento de funcionarios públicos también se observa una dispersión de recursos, pues en la actualidad, además de la

Escuela Nacional de Administración Pública, más de 35 centros y escuelas están en funcionamiento. Se exige, por tanto, el establecimiento de un sistema de formación y perfeccionamiento de funcionarios públicos en el cual participen adecuadamente todos esos centros y escuelas, y que tengan como eje matriz una institución nacional de muy alto nivel. Para ello está en proyecto la creación de un Instituto de Formación e Investigación en Administración para el Desarrollo, que absorbería la actual Escuela Nacional de Administración Pública, y que podría constituirse también, con el apoyo de instituciones internacionales especializadas, en un Centro Regional para América Latina en materia de formación en Administración para el Desarrollo.

En todo caso, quiero reiterarle a los funcionarios públicos que hoy se han graduado mi fe en la participación que tendrán en este proceso de reforma administrativa; son ustedes en definitiva, los que como funcionarios de carrera tendrán en sus manos la conducción cotidiana de nuestra Administración y, por tanto, quienes podrán realizar actividades de reforma de manera permanente. Por nuestra parte, estamos conscientes de nuestra transitoriedad en esta actividad reformista y de que si por tanto debemos pasar a otras manos la bandera, la mejor forma de hacerlo es a través de cursos como el que hoy concluye. Reciban, por tanto, mis mejores deseos de éxito futuro.

Por último, no puedo terminar sin agradecer en nombre del Gobierno Nacional, a la Organización de los Estados Americanos y, particularmente, a su unidad de Administración Pública y a la sede norte del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública, la valiosa asistencia técnica que nos han prestado en la realización de este Curso, y que nos seguirán prestando en esta y otras actividades conexas con la reforma administrativa.

10. REFORMA ADMINISTRATIVA Y DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN VENEZUELA (1970)*

I. INTRODUCCION

Los esfuerzos para el mejoramiento de la Administración Pública puede decirse que son tan antiguos como su misma existencia. Por ello, en Venezuela, a lo largo de toda la historia de su Administración, múltiples esfuerzos se han realizado para mejorarla y adaptarla a las exigencias cambiantes de todas las épocas. Sin embargo, dichos esfuerzos generalmente han consistido en medidas aisladas, producto de acciones individuales, y nunca han respondido a un plan ni se han traducido en una labor sistemática y evolutiva.

Dentro de dichos esfuerzos de reforma, es de destacar el iniciado en el año 1958, a raíz de un informe sobre un "Estudio preliminar acerca de posibilidades de mejoras en la Administración Pública de Venezuela", preparado por el doctor Herbert Emmerich para la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en mayo de 1958. En dicho informe se puntualizaba claramente lo siguiente, frente al manifiesto deseo del Gobierno venezolano de acelerar el desarrollo económico y social del país: Los muchos programas de mejoras económicas y sociales que habrán de iniciarse, sólo podrán realizarse si se hace un esfuerzo realmente efectivo y sostenido para mejorar la capacidad de la Administración Pública de Venezuela a fin de permitirle cumplir, con eficacia, las responsabilidades que le competen, satisfaciendo así la expectativa general que ha nacido al anunciarse las reformas. De hecho, parece poco necesario extenderse en consideraciones que apoyen lo antedicho. Hay un consenso general en las esferas directivas para reconocer las limitaciones que hoy en día tiene la Administración Pública del país. Se acepta

* Publicado en la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XXXVI, N° 1, Bruselas, 1970, pp. 34 a 46.

por todos, dentro y fuera del Gobierno, que la eficiencia del sector público no va a la par de los progresos hechos en la Administración y la tecnología del sector privado”.

En el informe de la Administración de Asistencia Técnica, entre otras medidas para realizar las reformas necesarias de manera efectiva, se recomendó la creación de una Comisión Nacional de Administración Pública, de carácter temporal, la cual debía materialmente concluir su labor en el término de un año, y ser sustituida por un Instituto Nacional de Administración Pública de carácter permanente.

Al mes siguiente de la publicación del informe señalado, y por Decreto de 27 de junio de 1958, la Junta de Gobierno de la República creó, con el carácter de asesora del Poder Ejecutivo, a la Comisión de Administración Pública “para estudiar la organización, los métodos y procedimientos de nuestra Administración Pública, y las condiciones del funcionario público, con miras a proponer la reforma de la Administración Pública del país”. Dentro de los considerandos que precedían al Decreto, y que motivaban directamente sus normas, se destacan el estimar “que la labor de la Administración Pública no puede ser desarrollada sin que la moralidad sea norma esencial de su funcionamiento y sin que los órganos de dicha Administración sean técnicamente capaces de permitir el cumplimiento de sus fines”; “que es de urgencia revisar la organización de la Administración Pública y los métodos y sistemas que en ella se usan, con miras a mejorarlos, para hacer posible que las labores del Gobierno sean más efectivas”; y “que se deben crear en el país las condiciones indispensables para que el elemento esencial de la Administración Pública, como es el funcionario público, pueda prestar con toda eficiencia sus servicios al Estado y al público”.

El Decreto, sin embargo, al crear la Comisión de Administración Pública, no reguló detenidamente sus atribuciones y posibilidades, ni determinó con precisión su temporalidad. Los programas inicialmente previstos no se cumplieron a cabalidad, y ni siquiera llegó a realizarse un diagnóstico de la situación de la Administración Pública de la época, principalmente en sus estructuras, sistemas y procedimientos para adaptarlas al proceso de planificación del desarrollo económico y social. Esta misma necesaria vinculación entre el proceso de reforma administrativa y el proceso de planificación del desarrollo económico y social tan destacada por el informe de la Administración de Asistencia Técnica, no llegó nunca a materializarse, y en los tres Planes de la Nación seguidos hasta 1969, no se incluyeron nunca consideraciones en torno a la reforma administrativa.

Durante los once primeros años de existencia de la Comisión de Administración Pública hasta 1969, sólo se lograron avances positivos en materia de administración de personal, iniciados con el Decreto de 14 de noviembre de 1960 por medio del cual se dictó el Reglamento de Administración de Personal para los servidores del Gobierno Nacional. Con este Decreto, se comenzaron a sentar las bases en la Administración Pública para la racionalización del sistema de administración del personal al servicio del Estado, que sirviera de fundamento para la estructuración de un estatuto de la función pública y de la carrera administrativa. En este campo, aun cuando se ha progresado notablemente durante los últimos diez años, no se han llegado a obtener los objetivos fundamentales originalmente trazados y que podían dar origen a una reforma de la función pública.

En todo caso, es de destacar que las labores de la Comisión de Administración Pública hasta 1969, así como las mismas propuestas del informe de la Administración de Asistencia Técnica, no estuvieron encuadradas dentro de un plan global de reforma administrativa.

El trabajo de la Comisión en los años sucesivos hasta 1969, siguió entonces un poco el impulso inicial que se le imprimió con diversas asesorías extranjeras en los años 1958 a 1962, y nunca llegó a elaborar en la etapa posterior, ningún plan general ni parcial de reforma de la Administración Pública, en el cual se pudieran encuadrar ordenadamente objetivos precisamente determinados, con claras metas y lapsos a alcanzar en materia de reestructuración de la Administración venezolana.

La labor del nuevo Gobierno que inició su gestión en 1969, en materia de reforma administrativa, debió consistir entonces, no sólo en vincular el proceso de reforma al sistema de planificación del desarrollo económico y social del país, y en reglamentar la misma Comisión de Administración Pública para el mejor cumplimiento de unos objetivos más claros, sino en definir una nueva y precisa estrategia para la reforma, tendiente a planificar la realización de la misma. Es imprescindible referirse a estos aspectos para comprender los programas de reforma administrativa que se desarrollarán en los años sucesivos.

II. EL OBJETIVO DE LA REFORMA: LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO

1. *Introducción*

Hoy es ya definitivo el convencimiento de que el problema de la reforma administrativa es imprescindible acometerlo, no bajo el ángulo

de la Administración Pública tradicional, sino bajo el ángulo de la Administración del desarrollo o Administración para el desarrollo. En otras palabras, la reforma administrativa, con la que el Gobierno está comprometido, busca la transformación de una Administración Pública tradicional, para adaptar su estructura, sistemas y procedimientos al proceso de desarrollo y lograr motorizarlo.

En este sentido, la reforma administrativa no puede encararse en los países subdesarrollados con los mismos moldes que podría acometerse en los países altamente industrializados, pues la administración pública, en uno u otro caso, no tiene ni siquiera los mismos fines y objetivos.

En efecto, para proceder a programar y realizar una reforma administrativa en estos países del tercer mundo, es imprescindible convencerse de que el subdesarrollo económico, social y político también produce, y a la vez es causa, de una subadministración; y que si todas las fuerzas del Estado están comprometidas en lograr el desarrollo nacional, esas mismas fuerzas deben buscar la construcción de una administración pública capaz de promover ese desarrollo, pues la misma administración pública, en el proceso de desarrollo, tiene una función esencialmente instrumental. Y ya que en la batalla para lograr el desarrollo, la administración pública tiene un papel muy importante que jugar, con el proceso de reforma administrativa no se trata de lograr una administración pública garantizadora del *statu quo*, garantizadora del orden público económico, que caracterizaba a la administración pública del siglo pasado y que todavía persiste en nuestra época, sino que se trata de estructurar una administración pública con una clara función de promoción social y económica del país.

Por ello, asimismo, la reforma administrativa para el desarrollo no busca ni siquiera la sola adaptación de la estructura y procedimientos de la Administración Pública al cambio, sino que busca fundamentalmente hacer que la Administración Pública provoque y rija ese cambio. Se trata, por tanto, de lograr una administración pública capaz de movilizar un proceso esencialmente dinámico de desarrollo, en el que se integren todos los recursos humanos, políticos, económicos y sociales; función muy alejada de la de la administración pública tradicional que buscaba, simplemente, asegurar la correcta ejecución de las leyes y el mantenimiento de una estructura económica simple.

De ahí que se pueda señalar que en Venezuela estamos en presencia de los primeros pasos o del inicio de un gran esfuerzo de repensar nuestra Administración Pública para crear un instrumento al servicio del desarrollo y no, simplemente, para introducir algunas reformas o modi-

ficaciones, tendientes a mejorar el funcionamiento interno de una Administración Pública tal como hoy la conocemos, materialmente concebida como un fin en sí misma.

2. *El papel del Estado en el proceso de desarrollo*

Ante todo, es necesario convenir en lo inútil que resulta, hoy por hoy, la comparación que muchas veces se ha querido realizar entre el proceso de desarrollo al cual deben incorporarse de inmediato los países subdesarrollados, y el proceso de desarrollo que siguieron los países occidentales, hoy adelantados o desarrollados. Esa comparación no podría dar ninguna luz sobre el papel del Estado en la promoción del desarrollo de estos países del tercer mundo.

En efecto, en los países altamente industrializados del mundo actual, el proceso de desarrollo se llevó a cabo, durante un larguísimo período, fundamentalmente guiado por propietarios y empresarios privados. En dichos países y en dicho período, la actuación del Estado tuvo un ámbito muy restringido, limitándose sus medidas a resguardar el orden entre las fuerzas económicas y, excepcionalmente, a proporcionar ciertas facilidades de infraestructura, como en el campo de los transportes. El proceso en dichos países, no tuvo ni siguió un ritmo regular, sino que se interrumpió por trastornos y crisis. En muchos casos, el proceso se realizó a costa de bastante energía desperdiciada, por lo que dicho proceso de desarrollo ha sido calificado justamente como un largo proceso de prueba y error; proceso que no podrían soportar hoy los países subdesarrollados.

Por otra parte, desde el punto de vista social, ya no hay discusión en considerar que la etapa del despegue en los países hoy desarrollados y altamente industrializados, es una de las páginas más tristes de la reciente historia social de la humanidad: la revolución industrial de la época no hay duda que se produjo a expensas de las clases proletarias, por lo que fue evidente la injusticia social sobre la cual se construyó el mundo industrial moderno.

En nuestros países, en cambio, podemos constatar que no se está atravesando una etapa previa al desarrollo, semejante a la que anteriormente vivieron los países hoy altamente industrializados. Es más, muchos consideran, con razón, que inclusive buena parte de nuestro subdesarrollo es la consecuencia o el resultado del desarrollo alcanzado por otras naciones.

De ahí que, el proceso de desarrollo al cual necesariamente debe incorporarse Venezuela, en una época en constante producción de cam-

bios económicos y sociales como nunca se habían producido en la historia del hombre en un período de tiempo tan corto, no puede ser un proceso lento, realizable a costa de sacrificios inhumanos de un proletariado, hoy cada vez más consciente de su situación marginal, debido al increíble desarrollo de los medios de comunicación de masas. Al contrario, si nuestra alternativa es sólo el desarrollo, es decir, prosperar, pero prosperar, en un mundo en el que aumentan la miseria y el hambre, ese objetivo sólo puede lograrse a corto plazo. Por ello, es necesario que ese proceso se promueva, pues exige un esfuerzo razonado y constante del hombre, de señalar objetivos a alcanzar en un determinado plazo.

El desarrollo, en nuestros países, no puede ser un producto espontáneo, logrado mediante un proceso natural, no controlado más que por las solas fuerzas del mercado; muy por el contrario, tiene que ser un proceso provocado y dirigido, un proceso, en definitiva, planificado; y el Estado es el único ente con poder y posibilidades reales para provocar, dirigir y planificar ese desarrollo acelerado. Por ello, en el proceso de desarrollo al cual deben incorporarse todos los países latinoamericanos, el papel del Estado tiene que ser un papel preponderante, pues el desarrollo en ellos, no puede efectuarse rápidamente, sino por medio de la planificación, único sistema que abre posibilidades reales de expansión y modernización rápidas.

3. *La Administración para el desarrollo*

Ahora bien, también es evidente que aun cuando se esté consciente del papel preponderante del Estado en las sucesivas etapas del desarrollo, desde el diagnóstico y logro de la información necesaria de las realidades nacionales, la formulación de una estrategia del desarrollo, y la aprobación de un plan, hasta su ejecución y vigilancia, para que el Estado asuma ese nuevo papel, debe comenzarse por dotarlo de un instrumento necesario e indispensable, es decir, de una administración pública preparada específicamente para el desarrollo, pues, ciertamente, en la actualidad, la Administración Pública venezolana no está preparada para acometer, por sobre los intereses de grupo, las tareas del desarrollo. De ahí la Reforma Administrativa, que no es más que un gran proceso de transformación de la Administración Pública para adaptarla al desarrollo.

En este sentido, en nuestros países subdesarrollados, deben superarse los esquemas clásicos de reforma administrativa basados en el simple

mejoramiento de la administración pública o en la sola racionalización de la administración pública, sin objetivos distintos. No se trata, por eso, como se señaló al principio, de iniciar una reforma administrativa para mejorar y lograr mayor productividad de una administración pública tradicional, garantizadora del *statu quo* y del orden económico del mercado, que caracterizaba a la administración pública del siglo pasado; sino que se trata de una reforma administrativa para estructurar una administración pública para el desarrollo, una administración pública conformadora del orden social y económico. Se trata, en definitiva, de construir una administración pública con capacidad administrativa para el desarrollo, es decir, con habilidad para movilizar, asignar y combinar las acciones técnicamente necesarias para el logro de los objetivos del desarrollo.

Es claro que si el desarrollo tiene que procurarse en la acción decisiva y decidida del Estado, con una administración pública eficiente, capaz de promover, provocar y conformar los cambios sociales, económicos y políticos que sean necesarios; y que si las actuales estructuras administrativas están concebidas para un Estado abstencionista, es imprescindible comenzar por efectuar y provocar previamente los cambios necesarios en la organización y estructura de la Administración Pública, instrumento por excelencia de ese desarrollo.

III. LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

1. *Introducción*

En virtud de que ahora, en Venezuela, el proceso de reforma administrativa tiene un objetivo claramente determinado y ligado al desarrollo económico y social, es evidente la íntima conexión que debe existir entre dicho proceso y el sistema de planificación nacional. Por ello, se ha calificado a la Administración Pública y su reforma como un factor estratégico del desarrollo, en virtud de que en definitiva, es a aquélla a quien corresponde realizar todas las fases de la planificación y convertir en realidad las previsiones del plan.

En tal virtud, ya es definitivo el convencimiento de que para que el proceso de planificación sea exitoso y viable, debe estar acompañado de programas de reforma administrativa de las estructuras, sistemas y procedimientos de la Administración Pública y de mejoramiento en todas sus formas, de la situación de los servidores del Estado. De lo contrario, corre grave riesgo de no realizarse si no cuenta con una estructura y unos

sistemas que puedan, como instrumento, afrontar con éxito las exigencias de su ejecución.

Por ello, en definitiva, las nuevas y difíciles tareas y funciones que se asignan al Estado en el IV Plan de desarrollo económico y social 1970-1974, sólo podrán ser asumidas y desarrolladas exitosamente, si paralelamente se procede a realizar una profunda transformación de la anticuada estructura administrativa, de los deficientes sistemas administrativos y de los complicados procedimientos actualmente existentes para ajustarlos y adaptarlos a las nuevas realidades; y si además, se procede agresivamente a estructurar un estatuto de la función pública y un eficiente sistema de administración de personal, que garanticen un mejoramiento del factor humano de la Administración, con sus efectos sobre la eficacia y rendimiento que las tareas del desarrollo exigen.

2. *Adscripción de la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación*

En virtud de ello, una de las primeras medidas adoptadas por el nuevo Gobierno, fue la adscripción de la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, en virtud del Decreto de 9 de abril de 1969. La motivación de dicho Decreto, tal como se evidencia de sus considerandos, fue entre otras la siguiente: "Que es urgente proceder al estudio de la Reforma Administrativa para adaptar las estructuras de la Administración Pública a los requerimientos de la modernización y del desarrollo"; "Que corresponde a la Comisión de Administración Pública el estudio de la organización, métodos y procedimientos de nuestra Administración Pública con miras a proponer las reformas que la ciencia y la experiencia aconsejan"; "Que la Oficina Central de Coordinación y Planificación participa también en el estudio de la Reforma Administrativa y, a tal efecto, debe dictaminar sobre la creación, modificación o fusión de Ministerios e Institutos Autónomos y debe dirigir la formación y capacitación de funcionarios de planificación".

Pero la sola vinculación de la Comisión de Administración Pública al órgano de planificación, no era suficiente para garantizar su decidida incorporación a la nueva orientación y objetivos de la reforma administrativa. Fue imprescindible reglamentar la misma Comisión y definir una nueva estrategia para incorporar el proceso de reforma a todos los niveles de la Administración Pública, e iniciar un proceso coordinado de programación de la reforma.

3. *Reglamentación de la Comisión de Administración Pública*

Desde la fecha de su creación en 1958, la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República no había sido objeto de una reglamentación, que definiera no sólo su integración, sino que precisara sus atribuciones, ámbito de acción y posibilidades de actuar. Por ello, las escuetas e imprecisas normas del Decreto de junio de 1958 habían permanecido sin una definitiva ejecución. Para llenar ese vacío el nuevo Gobierno dictó por Decreto de 23 de julio de 1969, el Reglamento de la Comisión de Administración Pública, en el cual se precisan sus objetivos y posibilidades. El proyecto de dicho Decreto fue precedido de una serie de considerandos que fueron eliminados del texto definitivamente publicado, pero que conviene destacar porque reflejan la orientación clara del Reglamento. Estos considerandos indicaban como motivación: "Que la planificación del desarrollo económico y social del país exige la transformación de las estructuras de la Administración Pública, para adaptarlas a la consecución de tal objetivo". "Que es necesario redistribuir las competencias de los diversos órganos de la Administración Pública y racionalizar los sistemas, métodos y procedimientos empleados en ella, para lograr una mayor productividad del gasto público"; "Que la reorganización eficiente de la Administración Pública y la dignificación del personal al servicio del Estado, aconsejan, no sólo el establecimiento de la Carrera Administrativa, sino también de la reestructuración de los medios disponibles para la formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos"; y "Que es necesario establecer mecanismos y procedimientos que garanticen los derechos e intereses de los administrados frente a la actividad administrativa".

Dada la importancia del referido Reglamento, es conveniente destacar sus regulaciones más importantes.

En primer lugar, precisó con exactitud que la Comisión de Administración Pública es un órgano asesor del Ejecutivo Nacional en la tarea de promover y realizar la reforma de la Administración Pública del país. En esta forma, se dispuso completamente la duda que había surgido con motivo de una tendencia generalizada, sobre todo en el ámbito de la Administración de Personal, de considerar a la Comisión como un órgano semiejecutivo, cuyas decisiones en algunos casos se estimaba que obligaban a los órganos de la Administración activa. En virtud de este carácter de órgano asesor definido por el Reglamento, corresponde a la Comisión evacuar las consultas que sobre los aspectos vinculados a la reforma administrativa le someta el Ejecutivo Nacional; colaborar con el Ejecutivo Nacional en la elaboración de proyectos de ley, de decretos,

de reglamentos y de resoluciones necesarias para la ejecución de los planes y proyectos que formule sobre la reforma administrativa; proponer al Ejecutivo Nacional la realización de estudios o encuestas susceptibles de favorecer los objetivos de la reforma; y prestar asistencia técnica a los otros poderes públicos cuando éstos lo requieran.

En segundo lugar, en el referido Reglamento se define con exactitud cuál es el cometido de la Comisión como órgano asesor: la preparación y posterior proposición al Ejecutivo Nacional de un plan de reforma administrativa y de los elementos de una política de conjunto de la función pública. En tal virtud, el Reglamento le atribuye competencia para proponer al Ejecutivo Nacional, a través de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, planes y medidas referentes a: 1) La reestructuración de la Administración Pública a todos sus niveles y en todos sus sectores, de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y de las empresas del Estado, con vista a adaptarlos a las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social; 2) La tecnificación de los sistemas, métodos y procedimientos empleados en la Administración Pública; 3) La reorganización administrativa, y en particular, la coordinación, desconcentración y descentralización; 4) El establecimiento de un sistema de procedimiento y recursos administrativos con las debidas garantías para los administrados; 5) La formación y capacitación del personal de la Administración Pública, mediante la creación de nuevos institutos, centros o escuelas, o la transformación de los existentes; 6) La estructuración de un estatuto de la función pública que comprenda el mejoramiento, remuneración, estabilidad y seguridad social del personal al servicio de la Administración Pública, y 7) La elaboración de cualquier otro plan o medida relativos a la reforma administrativa.

Por otra parte, en el referido Reglamento se determinó por primera vez en la historia de la Comisión, la forma de integración del directorio de la misma y su designación. En efecto, después de la designación del primer Directorio de la Comisión en el año 1958, el cual duró poco tiempo en sus funciones, no se volvió a designar dicho Directorio y la Comisión estuvo a cargo solamente de un Director-Ejecutivo. En el Reglamento de 1969, al contrario, se estableció que la Comisión estaría integrada por el Director General del Ministerio de Hacienda; por el Director General de la Oficina Central de Coordinación y Planificación; y por cinco miembros, de los cuales tres serían designados por el Presidente de la República, uno de ellos con el carácter de Presidente de la Comisión, uno sería designado por el Ministro de Hacienda y el otro

por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación. En esta forma, se logró la necesaria coordinación de actividades entre los dos principales organismos gubernamentales que tienen injerencia en el proceso de reforma administrativa, consolidándose así el espíritu tanto del Decreto de junio de 1958, creador de la Comisión, como del Decreto de 9 de abril de 1969, por medio del cual se la adscribió a la Oficina Central de Coordinación y Planificación. Por otra parte, en el Reglamento de 1969, se atribuyó al Presidente de la Comisión de Administración Pública la representación de la misma y las siguientes facultades: a) Presidir las reuniones de la Comisión y ejecutar sus decisiones; y b) Dirigir el personal y todos los servicios dependientes de la Comisión. Además, se estableció que el Reglamento interno de la misma puede asignarle atribuciones suplementarias al Presidente de la misma.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, el Reglamento de 1969 previó, además, una serie de facilidades para la Comisión. En primer lugar, estableció para todos los organismos del Ejecutivo Nacional, sus Institutos Autónomos y Empresas del Estado, la obligación de suministrar a la Comisión los estudios, datos e informaciones que ésta les solicite para el cabal desempeño de sus funciones, salvo lo que dispongan las leyes respecto a la información confidencial. En segundo lugar, se previó expresamente la facultad de la Comisión de solicitar a los organismos públicos la realización de trabajos y estudios específicos y el envío o dedicación de personal que colabore en las tareas encomendadas a la Comisión. En tercer lugar, se estableció la obligación para el Ejecutivo Nacional de oír la opinión de la Comisión, antes de procesar a la realización de un programa de estudio de investigación o de recopilación de información relacionados con la Reforma Administrativa, así como también antes de iniciar estudios tendientes a modificar la estructura de la Administración Pública.

IV. LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

1. *Introducción*

Pero todo ese proceso de reforma administrativa cuya programación y realización se ha encomendado a la Comisión de Administración Pública, no podía realizarse sin la definición precisa de una estrategia que lo orientara.

Es más, puede decirse que una de las fallas fundamentales en los procesos de reforma administrativa que se han adelantado en Venezuela, y en general, que se han adelantado en toda la América Latina, ha sido

precisamente la ausencia de definición de una estrategia, con indicación de acciones y condiciones que debían cumplirse para lograr las metas fijadas en cada caso.

La reforma administrativa se ha considerado siempre como necesaria, es más, se ha deseado siempre llevarla a cabo. En general, ha habido consenso unánime sobre la urgencia que existe de realizar un ataque total a la ineficiencia del aparato administrativo. Se ha reconocido que una buena administración es una condición indispensable para el desarrollo económico.

En ciertas ocasiones inclusive, el movimiento de reforma administrativa ha contado con varios elementos que parecían asegurar su decidido éxito: apoyo del Gobierno, recursos financieros, personal adiestrado, asistencia técnica extranjera, interés en general de la opinión pública. Y si se hace un poco de memoria, podrá constatarse que ese era el panorama que existía en los momentos en que el doctor Emmerich, de las Naciones Unidas, formulaba sus propuestas al Gobierno Nacional en el año 1958. Sin embargo, luego de un inicio promisorio, ese dinamismo originario fue disminuyendo hasta materialmente desaparecer.

Las causas del fracaso son muchas, y entre ellas quizás, fundamentalmente, la ausencia de una estrategia a largo plazo, bien definida y ajustada a las necesidades y realidades políticas y sociales de nuestro país. Todo ello contribuyó a que el interés por la Reforma no sólo disminuyera, sino que inclusive la idea misma de la reforma se convirtiera en una noción odiosa.

De ahí la preocupación inicial del Gobierno de dotar al proceso de reforma administrativa de una estrategia, caracterizada por dos ideas centrales. Por una parte, la de que la Reforma Administrativa no puede ser un proceso impuesto por la Comisión de Administración Pública, y por tanto, la de que no puede ser un proceso en el cual la Comisión sea la que va a determinar todo lo que haya de realizarse sin ninguna intervención o con una intervención atenuada de los organismos públicos objetos de la reforma. Al contrario, se tiene el convencimiento de que sin la participación activa de todos los sectores administrativos, de todos los niveles administrativos, es imposible lograr una reforma administrativa. De ahí la orientación que se le ha dado al proceso a través del Decreto reglamentario de la Comisión de Administración Pública y del 17 de septiembre de 1969, el cual establece los instrumenteos y mecanismos de Reforma Administrativa, mediante los cuales se busca hacer participar y comprometer en el proceso de reforma, a todos los niveles administrativos.

El segundo aspecto de esta nueva estrategia, ya señalado, es el de la vinculación definitiva de la reforma administrativa al proceso de planificación del desarrollo económico y social al cual se ha hecho referencia, cuya primera manifestación surgió de la misma adscripción de la Comisión a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, por el Decreto de 9 de abril de 1969. Hasta esa fecha, la Comisión había estado teóricamente adscrita al Presidente de la República; pero prácticamente sin adscripción directa, debido al cúmulo de sus actividades. En esta forma, se vinculó no sólo más íntimamente el proceso al mismo Presidente de la República, sino que se vinculó fundamentalmente el proceso de reforma a la planificación del desarrollo económico y social.

La consecuencia fundamental de esta vinculación, está en que también se tiene el convencimiento de que la reforma administrativa no puede ser un proceso desordenado, sino que tiene que ser un proceso enmarcado dentro de un plan. Es necesario por tanto, elaborar un Plan de Reforma Administrativa, que se integre dentro del Plan de Desarrollo Económico de la Nación. Lamentablemente no se siguió, en los planes que se elaboraron hasta 1969 en Venezuela, la orientación que ahora se ha definido, y que inclusive se observa en buena parte de los países latinoamericanos, de incluir dentro del plan de desarrollo, un plan de reorganización y racionalización administrativa o un plan de reforma administrativa.

2. *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*

La Reforma Administrativa no puede ser un proceso impuesto desde afuera, sino que tiene que ser un proceso que nazca de la propia Administración Pública. Desde un inicio el nuevo Gobierno se convenció de que había necesidad de disipar la falsa idea, erróneamente difundida en épocas anteriores, de que la reforma administrativa era una tarea exclusiva de la Comisión, único titular que poseía el conocimiento de una técnica y una ciencia, a la cual debían someterse todos los otros organismos de la Administración Pública. En ese aspecto, como en otros muchos, no se supo apreciar en su justo valor, la experiencia acumulada por otros países latinoamericanos.

De aquí la nueva estrategia de la reforma administrativa que se ha comenzado a definir por los Decretos dictados durante el año 1969, nueva estrategia que busca el interesamiento, en el proceso de reforma, de todos los niveles gubernamentales administrativos, y que busca también el compromiso con el proceso de reforma, de todos esos niveles y,

globalmente, de todos los órganos de la Administración Pública. La idea, por tanto, es que la responsabilidad de la reforma debe ser compartida por la Comisión de Administración Pública, con todos los organismos administrativos, y ésta es precisamente la orientación, tanto del Decreto de 23 de julio de 1969 como del Decreto de 17 de septiembre de 1969, que institucionaliza los Consejos de Reforma Administrativa y las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa.

En esta forma, la Comisión de Administración Pública, de órgano que pretendía imponer una reforma desde afuera, ha pasado a ser un organismo normativo, orientador, coordinador y evaluador de las reformas que los Consejos de Reforma Administrativa y las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa en el campo de microadministrativa, harán e iniciarán en todos los Ministerios e Institutos Autónomos.

3. *Instrumentación de los Mecanismos de Reforma*

Ahora bien, la concreción de la referida estrategia de la reforma administrativa se ha realizado mediante la emisión del indicado Decreto de 17 de septiembre de 1969, por medio del cual se instrumentaron los mecanismos para la programación de la reforma administrativa, pues se consideró indispensable "Constituir en todas las dependencias y organismos públicos los órganos de programación, ejecución y control de la Reforma Administrativa, en estrecha coordinación con la Comisión de Administración Pública".

De acuerdo a lo previsto en el mismo, la Comisión de Administración Pública, como órgano asesor del Ejecutivo Nacional en la tarea de promover y realizar la reforma de la Administración Pública del país, cuenta con la colaboración de los Consejos de Reforma Administrativa y de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa que deben funcionar en cada Ministerio, Instituto Autónomo y demás establecimientos públicos. Sin embargo, si bien los mecanismos de reforma que el Derecho prevé, se destinan en principio a los Ministerios, Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos, éstos podrán hacerse extensivos a las empresas en las cuales la República o un organismo público nacional tengan participación decisiva.

La participación de los diversos organismos públicos en el proceso de programación de la Reforma Administrativa, conforme a las disposiciones del indicado Decreto, en definitiva se hace mediante la organización, en cada uno de ellos, de los siguientes órganos o grupo de trabajo: Los Consejos de Reforma Administrativa, las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa y los Comités Coordinadores de Proyectos.

En cuanto a los Consejos de Reforma Administrativa, estarán integrados, en cada Ministerio, por el Ministro, quien lo presidirá, por el Director General, el Consultor Jurídico, los Directores de los Despachos y los altos funcionarios que determine el Ministro y por el Presidente de la Comisión de Administración Pública, o por delegación de éste, por alguno de los Directores de dicho organismo. Expresamente se prevé que el Ministro respectivo podrá delegar en el Director General, la presidencia de cada Consejo.

La composición de los Consejos de Reforma Administrativa que deben funcionar en los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos, debe ser determinada por el Presidente de la República o el Ministro de Adscripción, según el caso, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública. En esta forma en aquellos Institutos Autónomos adscritos directamente a la Presidencia de la República, será el Presidente quien determine la forma de composición del respectivo Consejo de Reforma.

Corresponde a estos Consejos de Reforma Administrativa, en cada organismo, elaborar los programas de reforma administrativa, conforme a los lineamientos generales que determine el Ejecutivo Nacional a proposición de la Comisión de Administración Pública; conocer y aprobar los programas de reforma administrativa de las diversas Direcciones y dependencias; asesorar al Ministro en la elaboración de las resoluciones necesarias para implantar y agilizar los programas de reforma; coordinar y controlar la ejecución de los programas de reforma; y velar por la formación y adiestramiento del personal y utilizar para ellos los servicios de la Escuela de Administración Pública, en coordinación con los servicios de adiestramiento del respectivo organismo.

En virtud de que las labores que corresponderán realizar a los Consejos de Reforma Administrativa deben ser desarrolladas tomando en cuenta la estructura y composición general del sector al cual están incorporados, el Decreto prevé expresamente que los Consejos de Reforma Administrativa que funcionen en cada Instituto Autónomo y demás establecimientos públicos, deberán coordinar su actividad con el Consejo de Reforma Administrativa del correspondiente Ministerio de Adscripción. Estos Consejos de Reforma Administrativa deberán reunirse por lo menos una vez al mes o, en todo caso, cuando sean convocados por su Presidente. A las reuniones de los mismos asistirán, además, con el carácter de secretarios, los jefes de las respectivas Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa del organismo correspondiente.

El Decreto consagra la posibilidad de que los Consejos de Reforma Administrativa puedan designar determinados comités coordinadores de reforma para la realización de programas concretos. En efecto, dos tipos de comités coordinadores pueden estructurarse. En primer lugar comités coordinadores para la supervisión de la ejecución de programas específicos, o para la determinación de los lineamientos básicos de reforma a nivel de dirección u oficina equivalente del organismo respectivo. En segundo lugar, podrán designar comités coordinadores de programas sectoriales, en materias tales como administración de personal, contabilidad gubernamental, compras y suministros y programación y presupuesto. Dichos comités deben estar presididos siempre por un Director del organismo y deberán estar integrados, además, por el jefe de la Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa, por los funcionarios que determinen los respectivos Consejos de Reforma Administrativa y por un funcionario de la Comisión de Administración Pública en calidad de asesor.

A través de este mecanismo se logra el responsabilizar directamente a los Directores del organismo correspondiente en la conducción del proceso de programación de la reforma administrativa en el mismo. Para guardar la necesaria coordinación y uniformidad, los Comités coordinadores, antes indicados, deben informar periódicamente al Director General o al funcionario equivalente del respectivo organismo, sobre el progreso de los diversos programas.

El tercer órgano regulado por el Decreto, dentro de los lineamientos para la participación en el proceso de reforma administrativa de todos los organismos públicos, es la Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa. En primer lugar se prevé expresamente que como secretariado permanente de los Consejos de Reforma Administrativa, y para facilitar el desempeño de las funciones de éstos, se deberá organizar una Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa en cada organismo. Estas oficinas deberán depender del Ministro y del Director General o funcionario equivalente del respectivo organismo y para su funcionamiento estarán bajo la dirección de un jefe de oficina y dispondrán del personal que sea necesario. Para su formación no es necesaria la estructuración de un aparato burocrático, sino que el Decreto autoriza expresamente, al Director General o al funcionario equivalente del respectivo organismo, para utilizar los servicios de los profesionales o técnicos adscritos a cualquier oficina del mismo, para que colaboren en las funciones de dichas oficinas. Asimismo, la Comisión de Administración Pública podrá destacar en cada Oficina Coordinadora de la Refor-

ma Administrativa, los funcionarios que ella determine para hacer más efectiva su labor de asesoramiento. Por otra parte, las Oficinas de Organización y Métodos que existían en los Ministerios, Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos, con el objeto de evitar duplicidades debían formar parte de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa en la forma que determinara el Ministerio o funcionario equivalente en el respectivo organismo, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública.

Ahora bien, a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa corresponden, en cada organismo, las siguientes atribuciones: Prestar la asistencia técnica necesaria a los fines de la ejecución de los programas elaborados o aprobados por el Consejo de Reforma Administrativa; presentar a dicho Consejo o a sus Comités, las recomendaciones y proyectos que estime necesarios en relación a la reforma; proponer al Director General o funcionario equivalente la organización de grupos de trabajo, en consulta con los superiores jerárquicos de los funcionarios y analistas del organismo y de las entidades públicas que participen en las labores de reforma; asistir técnicamente al director o jefe de la dependencia objeto de un programa de reforma, en las labores de implantación de las recomendaciones aprobadas; intercambiar experiencias relacionadas con la reforma administrativa entre las diferentes dependencias del organismo; asistir a las dependencias correspondientes en la determinación de las previsiones presupuestarias para la reforma administrativa; realizar todos aquellos estudios que le encomiende el Ministro, el Consejo de Reforma Administrativa, el Director General o el funcionario equivalente del organismo; y las demás atribuciones que les señale cada Ministro.

Debido a que las labores de reforma administrativa pueden incidir sobre funciones o actividades que realizan diversos organismos públicos, se ha previsto expresamente que dichas actividades pueden desarrollarse a través de grupos sectoriales de trabajo. El número de estos grupos, su composición, la naturaleza de sus funciones, así como su organización interna, deben ser aprobados por el Director General respectivo o por el funcionario equivalente del organismo respectivo. Para la constitución de los mismos se puede solicitar, además, la colaboración de la Contraloría General de la República, de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, de la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y de cualquier otro organismo público.

En vista de que el Decreto busca incorporar al proceso de reforma administrativa a todos los organismos públicos de la Administración Pú-

blica Nacional, se han previsto adecuados mecanismos de coordinación y colaboración con la Comisión de Administración Pública como organismo nacional asesor en la materia del Presidente de la República. En tal virtud, expresamente se establece que los Consejos de Reforma Administrativa y las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa deberán desarrollar su actividad en estrecha cooperación con la Comisión de Administración Pública, con el objeto de lograr la necesaria coordinación y unificación de todos los programas de reforma de la Administración Pública Nacional, y su adecuación al Plan de Reforma que ésta establezca.

Además de todas las actividades realizadas en cada uno de los organismos públicos deberá mantenerse adecuadamente informada a la Comisión de Administración Pública. En efecto, por ejemplo, los Presidentes de los Consejos de Reforma Administrativa deberán comunicar a la Comisión de Administración Pública, los programas de reforma y los proyectos de resolución que dichos Consejos elaboren, conozcan o aprueben. Por otra parte, de las actas de las reuniones de los Consejos de Reforma Administrativa, se enviará mensualmente copia a la Comisión de Administración Pública. Igualmente, los Directores Generales o los funcionarios equivalentes del organismo respectivo, enviarán mensualmente a la Comisión de Administración Pública, un resumen de los informes rendidos por los Jefes de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa. Por último, los Directores Generales deberán enviar a la Comisión de Administración Pública todo lo relativo a la constitución de los grupos de trabajo para la realización de las actividades de reforma administrativa.

El Decreto, por otra parte, crea un Comité Interministerial de Reforma Administrativa, integrado por todos los Directores Generales de los Despachos ministeriales y por los miembros de la Comisión de Administración Pública, bajo la dirección del Presidente de la misma. Dicho Comité deberá reunirse con el objeto de comparar y evaluar los trabajos de reforma administrativa en preparación y determinar los ajustes necesarios. Los Presidentes o Directores de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos serán también miembros del referido Comité y participarán en sus reuniones cuando las deliberaciones del mismo incidan sobre la actividad de dichos organismos.

Como mecanismo de reforma también se prevé expresamente que la Comisión de Administración Pública puede promover y realizar reuniones y seminarios en los cuales participen todos los Ministerios e Institutos Autónomos, con el objeto de discutir e intercambiar informaciones sobre problemas propios de la reforma administrativa.

Por último, y como consecuencia de los mecanismos de participación que prevé el mismo Decreto, se señala expresamente que los directores, jefes de oficina y demás funcionarios directivos de cada organismo, son responsables de la promoción, desarrollo y ejecución de la Reforma Administrativa en las dependencias a su cargo y, al efecto, deberán prestar la mayor cooperación a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa respectivas, y organizar los grupos de trabajo que dispongan los Directores Generales o los funcionarios equivalentes, a proposición de dichas Oficinas.

V. AREAS PARA LA PROGRAMACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

1. *Introducción*

Al igual que el desarrollo no puede lograrse, en estos países latinoamericanos, sino a través de una planificación, asimismo, es uniforme el convencimiento de que la reforma administrativa también tiene que ser un proceso planificado. No puede seguirse pensando en una reforma administrativa a base de medidas aisladas y desordenadas, sin ninguna visión de conjunto, tal como se había caracterizado el proceso hasta 1969. De este convencimiento es que ha surgido en América Latina, la necesidad de lograr una mayor aproximación entre los órganos de planificación y los órganos de reforma administrativa. De ahí el propio Decreto de 9 de abril de 1969, mediante el cual se adscribió la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Sin embargo, a pesar de que esta tendencia a uniformar esfuerzos entre los órganos de planificación y los órganos de reforma administrativa, es una tendencia general en América Latina, la Comisión de Administración Pública en 1969, no sólo no había elaborado un plan general de reforma administrativa, sino que tampoco había trazado programas bien definidos de reforma a nivel ministerial o de Institutos Autónomos. Por ello, la primera labor de conjunto de la Comisión de Administración Pública, será la formulación de este Plan de Desarrollo Administrativo o Plan General de Reforma Administrativa, al cual se refiere el Decreto reglamentario de la propia Comisión de Administración Pública, y el cual surgirá de la programación prevista en el IV Plan de la Nación 1970-1974. En dicho Plan deberán establecerse, en forma integrada y coordinada, los programas de modernización administrativa, claramente expresados, con indicación de propósitos, objetivos y metas a lograr, con indicación de política de acción, de recursos financieros, de orden de

prioridades y determinación de tiempo, sistemas y métodos a utilizar para lograr su eficiente aplicación.

En el proceso de programación de la reforma administrativa, es necesario distinguir dos grandes enfoques: el enfoque macroadministrativo y el enfoque microadministrativo.

En el primer enfoque, corresponderá a la Comisión de Administración Pública, como órgano asesor del Presidente de la República, realizar un macroanálisis y un diagnóstico de la Administración Pública a escala nacional, y en particular de sus estructuras, sistemas y procedimientos administrativos, conforme al programa que se establezca en el IV Plan de la Nación. Como resultado de esa labor, la Comisión de Administración Pública, tal como se señaló, deberá presentar a la consideración del Presidente de la República en Consejo de Ministros, un plan general de reforma administrativa para su ejecución.

En el enfoque microadministrativo de la reforma administrativa, corresponderá a los respectivos Consejos de Reforma Administrativa y Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, en estrecha cooperación y con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, la realización de un microanálisis y diagnóstico de las estructuras, sistemas y procedimientos existentes en el respectivo organismo con vistas a la formulación de diversas propuestas de reforma estructural y funcional, y a su ejecución; todo ello conforme a los lineamientos generales de la reforma administrativa dictados por el Presidente de la República.

Ahora bien, este convencimiento de que la reforma debe ser un proceso planificado, es lo que ha llevado a la Comisión de Administración Pública a preparar todo un plan de trabajo para la programación de la reforma, o sea, para elaborar el Plan de Reforma, en los dos enfoques ya señalados: el macroadministrativo y el microadministrativo, cuyos aspectos fundamentales se exponen a continuación.

2. *La programación de la Reforma Macroadministrativa*

A. *Introducción.* En el enfoque macroadministrativo, el análisis y estudio a realizar para programar la reforma administrativa tiene que ver con la estructura, los procedimientos y la coordinación de todas las dependencias del Poder Ejecutivo nacional, consideradas en su conjunto. Esta labor corresponde a la Comisión de Administración Pública, con la cooperación de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa. En dicha labor, están comprometidas las tres Direcciones de la Comisión: la Oficina Nacional de Organización y Métodos, la Oficina Asesora de la Función Pública y la Escuela Nacional de Admi-

nistración Pública; y el Centro de Investigaciones Administrativas para el Desarrollo. A través de esta visión global, de considerar a cada Ministerio, Instituto Autónomo, establecimiento público y Empresa del Estado, como partes integrantes de un todo, la Comisión de Administración Pública podrá, luego de un diagnóstico macroadministrativo y de una redefinición de las funciones del Estado en el proceso de desarrollo económico y social, proponer el Plan General de Reforma de la Administración Pública Nacional. En líneas generales la programación de la reforma macroadministrativa abarca los siguientes aspectos fundamentales.

B. *Programación de la Reforma de la Función Pública.* Las unidades responsables de la Comisión de Administración Pública en la programación de la reforma de la Función Pública serán la Oficina Asesora de la Función Pública y la Escuela Nacional de Administración Pública, y dicha programación abarcará los siguientes aspectos: (a) Realización de un diagnóstico sobre la situación actual de la Función Pública en Venezuela y del sistema de administración de personal; (b) Formulación de las medidas de reforma tendientes a definir una política de la función pública, en todos sus aspectos (reclutamiento, selección, formación y perfeccionamiento, clasificación y remuneración, seguridad social y evaluación), perfeccionar el sistema de administración de personal y elaborar las bases y proyectos de un estatuto de la Función Pública.

C. *Programación de la Reforma de la Macroestructura y organización de la Administración Pública Nacional.* En el ámbito nacional la programación de la reestructuración de la Administración Pública corresponderá al Centro de Investigaciones Administrativas para el Desarrollo de la Comisión de Administración Pública, y abarcará los siguientes aspectos: (a) Realización de un macroanálisis y diagnóstico de la Administración Pública nacional centralizada y descentralizada (institucional); y (b) Formulación de las medidas de reforma y elaboración de los proyectos legales respectivos y, entre ellos, el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública nacional, del Estatuto Orgánico de los Institutos Autónomos y del Estatuto de las Empresas del Estado. En el ámbito regional la programación de la reforma estructural de la Administración Pública corresponderá a la Oficina Nacional de Organización y Métodos de la Comisión de Administración Pública y abarcará los siguientes aspectos: (a) Realización de un diagnóstico de la estructura administrativa de la Administración Pública nacional descentralizada a nivel regional; y (b) Formulación de las medidas de reforma necesarias, y elaboración de los proyectos legales respectivos.

D. *Programación de la Reforma de los Sistemas Administrativos.* La programación abarcará la realización de un diagnóstico macroadministrativo de los sistemas vigentes, la formulación de las medidas de reforma necesarias, y elaboración de los proyectos legales respectivos. La programación de la reforma del *sistema de planificación* corresponderá a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y a la Oficina Nacional de Organización y Métodos de la Comisión de Administración Pública. La programación de la reforma del *sistema presupuestario* corresponderá básicamente a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda con la colaboración de la Oficina Nacional de Organización y Métodos de la Comisión de Administración Pública. La programación de la reforma del *sistema de estadística* nacional corresponderá fundamentalmente a la Dirección General de Estadística y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento. La programación de la reforma del *sistema de compras y suministros*, así como la del *sistema de contabilidad gubernamental* corresponderá a la Oficina Nacional de Organización y Métodos de la Comisión de Administración Pública. La programación del *sistema jurídico* corresponderá a la Procuraduría General de la República con la colaboración de la Consultoría Jurídica de la Comisión de Administración Pública.

E. *Programación de la Reforma de los Procedimientos Administrativos.* La programación de la reforma de los procedimientos administrativos abarcará la realización de un diagnóstico de los procedimientos y de los recursos administrativos en vigor, la formulación de las medidas de reforma necesarias y de los proyectos legales respectivos. La programación de la reforma de los *procedimientos administrativos generales* corresponderá a la Consultoría Jurídica de la Comisión de Administración Pública. La programación de la reforma de los *procedimientos administrativos específicos* corresponderá a la Oficina Nacional de Organización y Métodos de la Comisión de Administración Pública, y en particular de procedimientos como el de ordenación de pagos y a otros similares. La programación de la reforma del *sistema de archivos* corresponderá a la Oficina Nacional de Organización y Métodos. La programación de la reforma en la *utilización de computadoras* en el sector público corresponderá al Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública.

3. *La Programación de la Reforma Microadministrativa*

A. *Introducción.* Pero la reforma administrativa no sólo abarca esa visión macroadministrativa, sino como se dijo, abarca también

un importantísimo aspecto microadministrativo en cuyo análisis, estudio y diagnóstico, con las consiguientes proposiciones de reforma, la responsabilidad mayor corresponde a los Comités de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de Reforma Administrativa, como unidades técnicas. En este aspecto de la reforma microadministrativa se deberá analizar y estudiar cada una de las partes del todo, en sí mismas y a la vez como un todo, y resolver en su seno los problemas de estructuras, procedimientos y coordinación para elevar su eficiencia; y en todo caso, con la característica peculiar de que ese análisis de cada uno de los órganos del Estado debe realizarse con una visión esencialmente sectorial, de acuerdo a la sectorialización del sistema de planificación nacional. En líneas generales, la programación de la reforma microadministrativa abarca los siguientes aspectos fundamentales:

B. *Programación de la Reforma Estructural.* La programación de la reforma estructural abarcará la realización de un diagnóstico de la actual estructura del organismo en relación a las funciones atribuidas al mismo, instrumentación de los mecanismos de coordinación, administración y control de los Institutos Autónomos adscritos a cada Ministerio, formulación de propuestas de reforma de estructura para instrumentar la desconcentración regional del organismo respectivo, y formulación de las respuestas de reforma estructural del organismo respectivo. Corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa con el asesoramiento de la Oficina Nacional de Organización y Métodos.

C. *Programación de la Reforma del Funcionamiento de la Administración pública.* La programación de la reforma del sistema de planificación en su enfoque microadministrativo corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, con el asesoramiento de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y la Oficina Nacional de Organización y Métodos. La programación de la reforma del sistema presupuestario corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, con el asesoramiento de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y la Oficina Nacional de Organización y Métodos. La programación de la reforma del sistema de compras y suministros y del sistema de contabilidad de gastos corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, con el asesoramiento de la Oficina Nacional de Organización y Métodos. La programación de la reforma del sistema jurídico corresponderá a los

Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, y a la Consultoría Jurídica del organismo. La programación de los *procedimientos administrativos generales* corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, y Consultoría Jurídica del organismo, con el asesoramiento de la Oficina Nacional de Organización y Métodos. La programación de las reformas de los *procedimientos administrativos específicos*, de las *diversas tramitaciones* administrativas, de los *archivos* y el *manejo de documentos* y de la *desconcentración de actividades* en el organismo respectivo, corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, con el asesoramiento de la Oficina Nacional de Organización y Métodos. La programación de la reforma de la *utilización de computadoras*, corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, con el asesoramiento del Comité Consultivo de Computación.

VI. CONCLUSION

En líneas generales, los anteriores comentarios precisan los contornos del proceso de reforma administrativa que se ha iniciado a partir del último año. Se ha redefinido un objetivo preciso del proceso: lograr la estructuración de una administración pública para el desarrollo económico y social del país. Los logros del proceso de desarrollo, por tanto, estarán íntimamente ligados al proceso de reforma administrativa, hasta el punto de que aquéllos difícilmente se obtendrán si éste no se lleva a cabo íntegramente. De ahí también la íntima vinculación que se ha establecido entre la planificación del desarrollo y el proceso de reforma administrativa, hasta el punto de que en el IV Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 1970-1974 se incluirá un capítulo especial destinado a la reforma administrativa.

Pero no solamente se ha definido con precisión un objetivo de la reforma, ligado al proceso de desarrollo y a su planificación, sino que se ha cuidado de establecer una estrategia a seguir en dicho proceso, logrando que en su programación y ejecución, intervengan y participen, comprometidos, todos los niveles de la Administración Pública nacional.

Por último, al proceso de reforma administrativa se le han delimitado sus áreas de acción, con vistas a la elaboración de un Plan General de Reforma de la Administración Pública Nacional, lo que confirma el criterio de que el proceso de reforma administrativa no puede ser un proceso desordenado, sino muy por el contrario, un proceso planificado.

Ciertamente que la tarea que la Comisión de Administración Pública tiene por delante, es enorme y compleja, pero conscientes de ello, entendemos que constituye un reto que debe asumirse para el logro de progresos definitivos en el proceso de desarrollo del país.

11. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA A PARTIR DE 1969. EXPERIENCIAS Y PLANTEAMIENTOS (1970)*

I. INTRODUCCION

Ante todo permítanme agradecer la amable invitación que me ha formulado el Instituto Centroamericano de Administración Pública para participar en este Primer Seminario Regional de Reforma Administrativa, como Asesor Especial mediante la presentación de la experiencia venezolana.

Antes de referirme, sin embargo, a la nueva política venezolana sobre Reforma Administrativa quiero indicarles que atribuyo una gran importancia a este Seminario; importancia no sólo para los países centroamericanos, sino para toda América Latina, ya que las conclusiones del mismo seguramente orientarán los futuros procesos de Reforma Administrativa de nuestros países.

Puede decirse que la historia de la Reforma Administrativa en América Latina es una historia de fracasos; de ahí la importancia que reviste el analizar las anteriores experiencias y las posibles causas de dichos fracasos. En este sentido, la experiencia de la Reforma Administrativa en Venezuela cumplida en los últimos doce años puede ser una buena muestra de tres causas del fracaso de la Reforma Administrativa, y los esfuerzos que desde hace un año venimos haciendo por guiar ordenadamente ese proceso, pueden ser también una muestra de acciones para superar las mismas.

* Exposición en el Seminario sobre Reforma Administrativa organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, en San José de Costa Rica en 1970, publicado en ICAP, *Reforma Administrativa. Documentos de un Seminario*, San José, Costa Rica, 1971, pp. 74 a 90.

En efecto, la preocupación por la Reforma Administrativa en Venezuela, data desde la misma existencia de la administración pública. Sin embargo, se puede decir que, globalmente, se ha atacado el problema desde el año 1958. Este año marca la creación de dos grandes unidades dentro de la administración nacional que, por otra parte, van a condicionar la acción de la administración pública en los años sucesivos: se trata de la Oficina Central de Coordinación y Planificación como órgano de planificación económica y social, y de la Comisión de Administración Pública, como órgano de planificación administrativa. Son dos procesos, el de planificación económica y social y el de planificación administrativa que necesariamente tenían que ir paralelos.

Sin embargo, este entusiasmo que dio origen a la Comisión de Administración Pública en el año 1958 y que reflejó un gran apoyo de los sectores políticos al proceso de Reforma Administrativa, fue declinando y materialmente, como esfuerzo global de mejoramiento de una administración pública estructurada completamente durante el siglo pasado, fracasó. Las causas del fracaso fueron múltiples. Sin embargo, podríamos citar tres causas fundamentales según mi apreciación.

En primer lugar, la falta de definición de un objetivo preciso a la reforma. Se inició el proceso de reforma, pero no se tenía claro el objetivo a mediano y largo plazo del país en ese momento, y no se tenían claros, por tanto, los objetivos del desarrollo. De tal manera, la Reforma Administrativa careció desde el inicio de un objetivo ligado al proceso de desarrollo. Esto se ha reflejado, inclusive, en los tres planes de la Nación que hemos tenido hasta la fecha. En efecto, hasta ahora hemos elaborado tres planes y estamos en proceso de estructurar el cuarto plan. Sin embargo, en los tres planes que ha habido en el país, entre 1958 a 1968 nunca se estableció un capítulo destinado a plantear claramente, que esos planes podrían ser realizables siempre que la administración pública estuviera estructurada para permitir su realización. De manera que el objetivo de la reforma no estuvo claramente determinado y ésa fue, insisto, una de las causas quizás de su fracaso.

La segunda causa del fracaso fue la estrategia que se definió para acometer el proceso de reforma. Originalmente se pensó que la Comisión de Administración Pública como órgano asesor del Presidente de la República, era el órgano que iba a imponer la Reforma Administrativa, desde fuera, a todos los niveles de la administración. Esta orientación, por esa resistencia natural al cambio muy típica de la burocracia, trajo como consecuencia, que surgiera una pronunciada reacción frente a la Comisión de Administración Pública, lo que impidió que sus propuestas llegaran a materializarse.

De allí la preocupación inicial que se tuvo a mitades del año 1969 en la Comisión de Administración Pública, por definir una estrategia que permitiera hacer participar en el proceso de Reforma Administrativa a todos los niveles de la administración pública. Era la única forma de garantizar, por una parte, que la motivación en el proceso iba a ser adecuada y por la otra, que las realizaciones, dado que se iba a comprometer a todos los niveles de la administración pública, iban a ser posibles. En septiembre de 1969 se definió, por tanto, esta estrategia de participación que busca comprometer a todos los niveles de la administración en el proceso, de manera que la Reforma Administrativa fuera realizada por toda la administración pública, y no por un órgano, aun cuando asesor del Presidente, pero un órgano, en definitiva aislado de la realización concreta del administrar la cosa pública. Por ello, esta estrategia guiada por ese criterio de la participación, está ahora dando sus resultados que inclusive van a plasmarse en el próximo proyecto de presupuesto del año 1971.

Se dispó entonces la falsa idea de que sólo la Comisión de Administración Pública era la tenedora de un saber que los otros organismos de la administración debían aceptar y no podían tener.

Pero hubo una tercera causa del fracaso del proceso desarrollado en los diez años anteriores, y fue que no se le definieron al proceso áreas globales de acción. En efecto, en 1958 se creó la Comisión de Administración Pública, y ésta comenzó a funcionar, realizando una serie de actividades y trabajos en ciertos ministerios, sobre todo en el ministerio ligado con las finanzas públicas, pero no se le fijó un ámbito global de acción. Es decir, no se definió un programa de reforma, que pudiera encuadrar todas las actividades de la Comisión y en general, la Reforma Administrativa, en los años sucesivos. De ahí el otro esfuerzo que hemos realizado en la Comisión de Administración Pública, de definirle al proceso de reforma, un campo preciso a través de áreas de acción, que van a formar parte del IV Plan de la Nación (1970-1974). Ello va a originar el convencimiento de que todos los programas de desarrollo contenidos en el IV Plan, no podrán ser realizados cabal y completamente, si no se acomete un proceso de adaptación de las estructuras administrativas a las finalidades contenidas en ese proceso de desarrollo.

Ahora bien, permítanme referirme más detalladamente a estos tres aspectos del programa de Reforma Administrativa en Venezuela y sus relaciones con los documentos básicos de este Seminario y que se refieren al objetivo del proceso de Reforma Administrativa, a la estrategia del mismo, y las áreas de acción del proceso.

II. OBJETIVO DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA: REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

Hablar de Reforma Administrativa en la actualidad exige necesariamente hablar del proceso de desarrollo al cual se están enfrentando nuestros países de América Latina, y constatar que los países en vías de desarrollo tienen unas características peculiares, que situándonos en este último tercio del siglo veinte, hacen materialmente inútil la comparación entre el proceso de desarrollo que vivieron las naciones hoy altamente industrializadas y la situación de nuestros países. Más bien, la comparación que pueda hacerse en ese sentido, en lugar de aclarar el panorama y resolver los problemas, puede más bien oscurecerlos y confundir su solución.

En efecto, los países altamente industrializados de la actualidad, tuvieron un proceso de desarrollo a través de un larguísimo período, en el cual el proceso de desarrollo y bienestar estuvo guiado por propietarios y por empresarios individuales. La acción del Estado era absolutamente nula, estaba totalmente restringida; el Estado solamente se limitaba a mantener el orden público, a resguardar la tranquilidad en la calle, y en ciertos casos, a dotar a la sociedad de ciertos elementos de infraestructura. El Estado era un Estado Gendarme, el Estado era un Estado Abstencionista que no debía intervenir en la vida económica y social. Sin embargo, dicho proceso, que se realizó con una ausencia casi total de participación del Estado, fue un proceso que no siguió un ritmo regular, y estuvo sometido a interrupciones, trastornos y crisis. Se realizó por otra parte, a costa de una enorme energía desperdiciada, por lo que ha sido calificado como un proceso de prueba y error. De ahí que sólo a través de sucesivas correcciones se hayan podido lograr en tanto tiempo, los niveles de progreso que hoy tienen estos países en el presente altamente industrializados.

Sin embargo, un proceso llevado en esa forma no podría hoy soportarse en nuestros países en vías de desarrollo. Baste para evidenciarlo, considerar, por ejemplo, sólo el aspecto social que caracterizó al proceso de desarrollo de las naciones hoy altamente industrializadas. Las condiciones del despegue del proceso de desarrollo en estos países se ha considerado con razón, como una de las páginas más tristes de la reciente historia social de la humanidad. La revolución industrial, origen de este proceso, se realizó sobre condiciones de injusticia social, pocas veces alcanzadas. Nadie duda, por tanto, que el mundo industrial moderno de la actualidad se construyó sobre una injusta explotación del proletariado sin protección, que todos conocemos.

Cuán diferente es, sin embargo, la etapa de despegue que se nos presenta a nuestros países, en la cual, no sólo es imposible sino que tampoco es deseable partir de una situación social como la que caracterizó al despegue en estos otros países hoy altamente industrializados. Al contrario, si nuestra alternativa es el despegue, es decir, es incorporarnos decididamente al proceso de desarrollo, eso lo debemos hacer en condiciones de protección y garantías sociales como las que hoy tenemos, y que inclusive, si las comparamos, son difícilmente alcanzables en otros países más desarrollados que los nuestros.

Por otra parte, paralelamente a esta situación, actualmente somos testigos de lo que se ha denominado una revolución de las expectativas crecientes, caracterizada porque exigimos cada vez más actividades del Estado, porque pedimos más realizaciones concretas del mismo, lo que ha provocado por otra parte, la necesidad de que éste intervenga en sectores que cada vez se amplían más. Ello ha caracterizado ese cambio del Estado Abstencionista del siglo pasado, por un Estado intervencionista que caracteriza el Estado moderno en la actualidad. Bajo otro ángulo el cambio se ha operado de un Estado Liberal-Burgués de Derecho, como el que surgió de la Revolución Francesa, por un Estado Social de Derecho, como el que caracteriza la estructura estatal de nuestros días.

Lejos están, por tanto, frente a esta situación, las posibilidades reales de un liberalismo tradicional para poder guiar un proceso de desarrollo en este último tercio del siglo veinte, sobre todo en una época en que la humanidad está sometida a unos tan profundos cambios económicos y sociales, que quizás nunca se han producido en un lapso tan corto, en ninguna otra fase de la historia de la humanidad.

Es evidente entonces, la imposibilidad de que frente a este devenir histórico cada vez más apremiante, el proceso de desarrollo al cual nosotros debemos incorporarnos en nuestros países, pueda ser un proceso sometido a esa larguísima evolución y, por tanto, pueda ser un proceso lento. Al contrario, es necesario e imprescindible que el proceso sea rápido, que sea lo más rápido posible, y que se realice al menor costo posible y con los resultados más eficientes posibles sobre todo, si volvemos a comparar el problema desde el punto de vista social, frente a una sociedad en muchos grados y aspectos consciente cada vez más de sus situaciones de marginalidad, debido a ese enorme progreso de los medios de comunicación social. Si nuestra alternativa, insisto, es el desarrollo, es decir, incorporarnos a un proceso de progreso acelerado, es evidente que, frente a una situación donde de vez en cuando ruge la rebelión y aumentan la miseria y el hambre, nuestra decisión de incorporarnos al mismo tiene que ser a corto plazo.

Para contestar esa pregunta, quizás habría que comenzar señalando que la Administración Pública, es un instrumento de la acción política del Estado, por lo que no debe ser más que un criterio instrumental el que debemos tener presente cuando analizamos el proceso administrativo. Administración y política, por tanto, no están desligadas. Siempre he pensado que esa dicotomía que muchas veces se pretende establecer, entre la política y la administración debe ser superada, si entendemos por política el conjunto de normas o guías de la acción del Estado. La Administración tiene que estar ligada a la política, y ello en virtud de que en definitiva, no es más que el instrumento de realización de las políticas definidas por el Estado.

Ese factor instrumental, la Administración Pública, frente al proceso de desarrollo, plantea la necesidad de repensar la estructura administrativa y proponer, en su caso, las medidas tendientes a adaptar esas estructuras a las exigencias de ese desarrollo, se considera como un factor estratégico la estructuración de un instrumento administrativo capaz de asumirlo y dirigirlo. Por eso la importancia de la reforma administrativa: no es una importancia en sí misma, sino una importancia en tanto en cuanto vamos a estructurar un instrumento para promover un proceso de desarrollo acelerado. Lo importante, por tanto, es el desarrollo y sólo consecuentemente la creación de los instrumentos necesarios para promoverlo y realizarlo.

El proceso que nos toca dirigir, y esto lo hemos señalado desde el primer momento que asumimos la Presidencia de la Comisión de Administración Pública, no busca una reforma administrativa para mejorar una administración pública tradicional. No se trata, por tanto, de mejorar una Administración Pública estructurada durante el siglo pasado y que quedará con la misma base que tuvo en su origen. La reforma administrativa, por tanto, no es un proceso que se agota en sí mismo o como dice el documento presentado por el ICAP para el Seminario, con el título de "Alternativas para el desarrollo de una Estrategia de la Reforma Administrativa", "la reforma por la reforma misma no se justifica". Se trata, por tanto, de presentarle al proceso de reforma un objetivo que es el desarrollo y por tanto, de realizar una reforma administrativa para el desarrollo. Se trata de transformar la Administración Pública tendiente a dotar el proceso de desarrollo en un instrumento adecuado y no simplemente de mejorar una Administración Pública tradicional, mantenedora pura y simplemente del *statu quo*. Todo lo contrario, insistimos, buscamos estructurar una administración pública capaz de poder provocar los cambios y modificaciones que el mismo proceso de desarrollo exige e implica.

Ahora bien, para que pueda ser a corto plazo un proceso de desarrollo, es necesario evidentemente que ese proceso se promueva, y se dirija. No puede, por tanto, ser un proceso espontáneo, no puede ser un proceso natural llevado por las solas fuerzas del mercado, sino que insisto, necesariamente tiene que ser un proceso provocado, un proceso dirigido, en definitiva, un proceso planificado; y es evidente que el Estado, la representación organizada de la sociedad, es el único ente con capacidad, con poder, con posibilidad para provocar, para dirigir, para planificar ese desarrollo acelerado. He aquí quizás otras de las resaltantes características del proceso de desarrollo en nuestros países en América Latina: precisamente, el papel preponderante del Estado en la promoción, fomento, dirección y planificación de ese desarrollo. Esta realidad de la necesaria injerencia del Estado, en la vida económica y social cada vez más creciente, por otra parte, es algo totalmente aceptado en nuestros países.

Pero frente a ese proceso necesario de desarrollo y frente a esa premisa de la necesaria participación e intervención del Estado de la cual estamos convencidos, sin embargo, tenemos que comenzar por preguntarnos, si queremos ingresar al proceso de desarrollo, si el Estado y sus estructuras, si las instituciones políticas y las instituciones administrativas, realmente están o no preparadas para asumir ese reto.

El reto lo conocemos, el reto lo sabemos: necesitamos ingresar a un proceso de desarrollo en una situación particular de los países del tercer mundo, que exige una creciente intervención del Estado, en una época dada, el último tercio del siglo veinte, y con una serie de situaciones dadas. Sin embargo, la pregunta clave es: ¿puede el Estado y está en capacidad su estructura política y administrativa para asumir ese reto e incorporar a la sociedad al proceso de desarrollo?

Es quizás ésta la pregunta fundamental y que divide el problema a plantearse en dos áreas: no sólo estamos en presencia de un problema administrativo para la búsqueda o estructuración del instrumento adecuado para gerenciar el desarrollo, sino que también estamos en presencia de un problema político, ya que la falla posible no sólo está en las instituciones administrativas, sino también en las instituciones políticas.

Dejando a un lado los problemas relativos a las transformaciones de la democracia para el desarrollo, el problema que a nosotros particularmente se nos plantea es el de saber si la Administración Pública, es decir, el instrumento administrativo del Estado está preparado para acometer ese proceso de desarrollo.

III. ESTRATEGIA PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Pero no sólo basta con asignarle al proceso de reforma administrativa un objetivo ligado al desarrollo, tal como lo hemos realizado, sino que en el mismo es necesario definir una estrategia que permita determinar, como lo dice el mismo documento del ICAP, antes señalado, "la viabilidad", del programa de reforma administrativa. La estrategia definida en el proceso de Venezuela en ese sentido puede caracterizarse por tres elementos fundamentales: reforma administrativa y planificación, reforma administrativa planificada y reforma administrativa por toda la Administración Pública.

En primer lugar, la reforma administrativa y planificación. Si se le ha asignado al proceso de reforma administrativa un objetivo ligado al desarrollo, es evidente la estrecha vinculación que debe existir entre el proceso de reforma administrativa y el proceso de planificación del desarrollo.

De ahí la adscripción que se le ha realizado en Venezuela, de la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación. De ahí también que en el próximo IV Plan de la Nación aparecerá un capítulo especialmente destinado a la reforma administrativa. En este sentido, coincidimos con el documento presentado por el ICAP en el Seminario, con el título de "Planificación de la Reforma Administrativa Integral", donde se establece "que el plan de reforma administrativa puede constituir una parte del plan de desarrollo pero conservando su unidad como una especie de plan sectorial".

El segundo aspecto de la estrategia se refiere a que la reforma administrativa tiene que ser un proceso planificado. En efecto, no podemos seguir pensando en una reforma administrativa realizada en base a propuestas y medidas aisladas e incoherentes, sin responder a una visión de conjunto, lo que venía caracterizando, en los últimos años, el proceso de reforma administrativa en Venezuela.

Al contrario, estoy convencido de que la reforma administrativa debe ser un proceso planificado y de ahí el término ahora tan difundido, de planificación administrativa, término que la CEPAL ha definido como "un proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzar en un período determinado por medio de políticas, planes y el empleo eficiente de los recursos administrativos existentes, para conseguir un cambio de un nivel administrativo existente a otros mejores".

Lamentablemente, y a pesar de que el proceso de convergencia entre la planificación económica y la planificación administrativa, ha sido una

tendencia generalizada en América Latina, en Venezuela no se hizo sentir dicha tendencia. Por ello, no sólo en el Plan de la Nación 1965-1968, ni en los anteriores, no se incluyó un capítulo relativo a la reforma administrativa, sino que cuando vemos a la Comisión de Administración Pública ni siquiera encontramos programas de reforma de gran envergadura, más o menos definidos, para toda la Administración Pública.

En la actualidad, al contrario, la reforma administrativa tiene una nueva orientación tendiente a su vinculación con el proceso de planificación. Ello surge no sólo del Decreto N° 28, de 9 de abril de 1969, mediante el cual se adscribió la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación; sino del texto del Decreto No. 103, de 23 de julio de 1969, reglamentario de la Comisión de Administración Pública. En este último Decreto se prevé expresamente, como una atribución de la Comisión de Administración Pública el elaborar y proponer al Ejecutivo Nacional, a través de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, un Plan de Reforma Administrativa que evidentemente, formará parte del próximo Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Se seguirá en este sentido, la orientación latinoamericana de incluir en los Planes de Desarrollo Económico y Social, un capítulo para el Plan de Reforma Administrativa, tal como ha sucedido en Ecuador, en su Plan General de Desarrollo Económico y Social 1964-1973; en Honduras, en su Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1969; en Uruguay, en su Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974; y en El Salvador en su Plan Nacional para el Desarrollo Económico y Social 1965-1969.

El tercer aspecto de la estrategia se refiere a que la reforma administrativa debe hacerse por toda la Administración Pública, es decir, buscando la participación en el proceso de todos los niveles de la Administración. De ahí el Decreto N° 141 dictado en septiembre de 1969, mediante el cual se ordena constituir en todos los organismos públicos de la Administración venezolana Consejos de Reforma Administrativa y Oficinas Coordinadoras de Reforma Administrativa y que han actuado en estrecha colaboración con la Comisión de Administración Pública. En este sentido la estrategia venezolana de participación definida desde 1969, coincide con lo expuesto en uno de los documentos preparado por el ICAP y que sirve de base al presente Seminario.

En el documento indicado, con el título de "Alternativas para el Desarrollo de una estrategia para la Reforma Administrativa", se expresa claramente el fracaso de las reformas administrativas impuestas y ejecutadas desde arriba; la necesidad de concebir una reforma con la partici-

pación más amplia posible; y el convencimiento de que "La acción reformadora previamente programada debe corresponder a toda la Administración Pública".

Esta ha sido precisamente la estrategia definida en Venezuela. En efecto, desde un inicio hemos estado convencidos, de que había necesidad de disipar la falsa idea, erróneamente difundida en épocas anteriores por la propia Comisión de Administración Pública, y por algunos de sus funcionarios, de que la reforma administrativa era una tarea exclusiva de dicho organismo, único titular que poseía el conocimiento de una técnica y una ciencia esotérica, a la cual debían someterse todos los otros organismos de la Administración Pública.

En este aspecto, como en otros muchos, no supimos apreciar en su justo valor, la experiencia acumulada por otros países latinoamericanos. Con nuestra Comisión de Administración Pública sucedió entonces, pero con veinte años de atraso, algo similar a lo que acaeció, por ejemplo, con el Departamento Administrativo de Servicio Público del Brasil, organismo creado en 1937 y que quiso imponer, desde afuera, una reforma, con carácter imperativo; reforma que procedía de una élite que pretendía tener la exclusividad de los conocimientos técnicos imprescindibles para esa tarea. Tanto en el Departamento Administrativo del Servicio Público del Brasil, como en la Comisión de Administración Pública, no se operó el necesario proceso de filtración de las nuevas ideas reformistas y de cambio de la administración, hacia los diversos niveles gubernamentales y precisamente, por esto, no lograron su objetivo.

De aquí la nueva estrategia de la reforma administrativa que se ha definido por los decretos dictados desde marzo hasta la fecha; nueva estrategia que busca el interés en el proceso de reforma, de todos los niveles gubernamentales y administrativos y que busca también el compromiso con el proceso de reforma, de todos esos niveles, y globalmente, de todos los órganos de la Administración Pública.

La idea por tanto, es que la responsabilidad de la reforma debe ser compartida, por la Comisión de Administración Pública, con todos los organismos administrativos, y ésta es precisamente la orientación, tanto del Decreto N° 103 de 23 de julio de 1969, como del Decreto N° 141 de 17 de septiembre de ese mismo año, que institucionaliza todos los Consejos de Reforma Administrativa. En esta forma, la Comisión de Administración Pública, de órgano que pretendía imponer una reforma desde afuera, ha pasado a ser un organismo normativo, orientador, coordinador y evaluador de las reformas que los Consejos de Reforma Ad-

administrativa harán e iniciarán en todos los ministerios e institutos autónomos.

Ahora bien, la garantía para que el trabajo de todos estos organismos a nivel ministerial y de institutos autónomos no sea desordenado en su conjunto, se han elaborado en la Comisión de Administración Pública y se han dictado por el Presidente de la República, a través de una instrucción presidencial, en mayo del corriente año, unos "Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional" que se han repartido en este Seminario y que establecen claramente todos los aspectos del proceso de reforma que deberán cumplirse uniformemente en todos los organismos públicos.

He tenido oportunidad de referirme en varias ocasiones a la importancia que interna y externamente tiene la instrucción presidencial referida; y dicha importancia deriva fundamentalmente de lo novedoso de su forma y de sus planteamientos.

Por una parte, es la primera vez que en las últimas décadas, un Presidente de la República utiliza la fórmula de la instrucción para dirigir una orden ejecutiva que tiene por destinatarios a su propia administración y a los funcionarios que la componen. Este hecho, por tanto, marca en Venezuela el inicio de una nueva etapa en la forma de las comunicaciones del Presidente de la República con los diversos niveles de la Administración Pública que, estoy seguro, dará sus resultados positivos en forma inmediata.

Pero lo novedoso de la instrucción no se queda en su forma, sino también en su contenido. Es también la primera vez que en Venezuela, un Presidente de la República asume claramente el problema de la reforma administrativa —uno de los tantos problemas de su gestión que es básicamente de él— y ordena la realización del proceso definiéndole sus grandes líneas. Y este hecho, permítanme que insista en ello, también tiene relevancia especial, si observamos cualquier proceso de reforma administrativa en las experiencias que nos muestra la administración pública comparada. No conocemos ningún precedente en el cual un Jefe de Estado haya dictado un acto de esta naturaleza en materia de reforma administrativa, englobado en el mismo, todos los aspectos estructurales, funcionales y funcionariales de la Administración Pública, como lo hace la Instrucción Presidencial.

IV. AMBITO DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Anteriormente señalábamos que una de las fallas de la reforma administrativa en América Latina había consistido en la ausencia de un

ámbito preciso de acción para los organismos reformadores. Esta falla también la encontramos en Venezuela y, por tanto, desde su inicio le fijamos al proceso de reforma las áreas de acción que ameritaban dos grandes enfoques: el enfoque macroadministrativo de la reforma y el enfoque microadministrativo. Es decir, aquel que sitúa la responsabilidad fundamentalmente del proceso en la propia Comisión de Administración Pública, diferenciado de aquel otro proceso que sitúa la responsabilidad fundamental de la reforma de todos y cada uno de los organismos que conforman la Administración Pública Nacional.

Quiero referirme brevemente a estos dos enfoques, el macroadministrativo y el microadministrativo que permiten tener una visión general de este proceso de reforma administrativa para el desarrollo que se ha iniciado en Venezuela.

El enfoque macroadministrativo sitúa, como señalé, la responsabilidad fundamental de su programación, promoción y realización en la propia Comisión de Administración Pública, y es que el mismo carácter macroadministrativo que tiene, comprensivo de todos los organismos y entidades del Estado, exigía que un órgano central a nivel del Presidente de la República, se encargara de programar, promover y realizar esta reforma, entendida como un sistema de planificación administrativa.

Diversos aspectos comprende este enfoque macroadministrativo de la reforma que están actualmente en curso de programación o de realización, en algunos casos.

El primero de estos enfoques se refiere a la reforma burocrática, es decir, la reforma de la Función Pública. Es evidente la importancia de los recursos humanos en la Administración Pública, ya que los mismos tienen a su cargo la realización concreta de la administración. Por tanto, es evidente que el primer paso de la reforma debía buscar la definitiva estructuración de un estatuto del funcionario público, que le permita a ésta realizar su actividad pública en forma útil, productiva y permanente, con las debidas garantías de seguridad y de estabilidad, e inclusive de beneficios económicos.

La Comisión de Administración Pública, en este campo, durante los diez años anteriores realizó una labor muy importante. Yo diría que la realización fundamental de la Comisión fue la estructuración de las bases para establecer un estatuto de la Función Pública y de su sistema racional de Administración de Personal en el sector público. Hoy, este proceso de realización concreta realizado durante los últimos diez años, lo estamos viendo culminado con la próxima aprobación por las Cámaras Le-

gislativas de la Ley de Carrera Administrativa o de Funcionarios Públicos, que en la actualidad discuten.

La Comisión había presentado un Proyecto, en el año 1959, es decir, hace once años. Este proyecto sólo logró durante ese lapso una aprobación en primera discusión en la Cámara de Diputados, aun cuando en el transcurso de los mismos fue sucesivamente modificado por diversas comisiones del Congreso hasta el punto de que, cuando las Cámaras Legislativas decidieron reiniciar en abril de 1970 la discusión del Proyecto de Ley de Carrera Administrativa, y a nosotros nos tocó estudiarlo, nos encontramos con un proyecto francamente mal estructurado. Es decir, con un proyecto que, en primer lugar, había sido redactado hacía once años, y que, por tanto, no tenía ninguna vigencia; por otra parte, un proyecto que había sido notablemente desmejorado por el "trabajo" que se había realizado en diversas discusiones en las propias Cámaras y en las propias Comisiones del Congreso.

Esta situación nos permitió presentar a la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, un nuevo Proyecto de Ley sobre los Funcionarios Públicos, que materialmente fue totalmente acogido por esta comisión legislativa. Este proyecto nuevo de la Comisión de Administración Pública, con las modificaciones que va a sufrir en las Cámaras, va a ser el que, en el curso de las próximas semanas, seguramente las Cámaras Legislativas sancionarán.

En este Proyecto se regula, no sólo la Carrera Administrativa, que es un aspecto fundamental del mismo, sino que se regula todo el estatuto del funcionario público; se establecen diversos tipos de funcionarios, los de carrera y los que no son de carrera, es decir, los de libre nombramiento y remoción. Para los de carrera, se establecen, las necesarias y diversas garantías y derechos de estabilidad, de ascenso, de vacaciones, de bonificaciones de fin de año, de remuneración, de prestaciones sociales e inclusive se admite en el proyecto el derecho de sindicalización de los funcionarios. En efecto, hoy ya está fuera de discusión en la Administración Pública comparada, el que la sindicalización de funcionarios pueda admitirse. Sin embargo, es evidente, se trata de una sindicalización *sui generis*, es decir, sometida a limitaciones entre las cuales está, por supuesto, la proscripción total de la huelga en la función pública, y la eliminación total de las posibilidades de la contratación colectiva en el sector público. El hecho de admitirse la sindicalización de funcionarios, y esto debe quedar muy claro porque no está claro en las Cámaras Legislativas, no implica por ningún respecto el derecho de huelga y el derecho a la contratación colectiva.

En la actualidad, hay discusión en las Cámaras Legislativas sobre este problema, ya que ciertos sectores insisten en que se permita la contratación colectiva en el sector público, lo que sería entre otras cosas, además de un absurdo, algo inconstitucional, ya que implicaría una limitación a la soberanía presupuestaria del propio Parlamento, por el hecho de que su admisibilidad implicaría que el Ejecutivo pudiera contratar con sus funcionarios y fijar determinado monto de gastos corrientes que después se le impusieran al propio Parlamento.

Por otra parte, el Proyecto, además de establecer, lo que podría ser el Estatuto de Funcionario Público y todas las garantías debidas para que pueda realizar una labor eficiente y útil, establece lo que podría denominarse el Sistema de Administración de Personal, basado en la experiencia que ha habido en los últimos años en nuestra administración pública. En este sentido consagra el sistema de clasificación de cargos, el sistema de remuneración y el sistema de formación, capacitación y adiestramiento, que en la actualidad viene siendo desarrollado por la Escuela Nacional de Administración Pública que depende de la propia Comisión de Administración Pública.

Debemos señalar por justicia que este primer aspecto es en el que más se ha destacado la labor de la Comisión en los doce años de existencia que tiene; aspecto del proceso de reforma administrativa que está a punto de culminar al aprobar las Cámaras Legislativas la Ley de Carrera Administrativa.

Pero el enfoque macroadministrativo no se queda en el problema del personal al servicio del Estado, sino que va a otros aspectos; concretamente, el aspecto de la estructura administrativa.

En efecto, está hoy fuera de toda duda el considerar que la base de la organización de la Administración Pública venezolana data del siglo pasado. Hemos tenido una administración que, con esa base ha ido creciendo en una forma realmente vertiginosa, pero este crecimiento no ha estado acompañado de una adaptación racional de las estructuras a las necesidades económicas y sociales cambiantes. Al contrario, hemos tenido un proceso en el cual, lo que se ha hecho, a medida que el Estado ha ido asumiendo nuevas funciones, es ir creando nuevos organismos, sin tener en cuenta a los anteriores, o ir subdividiendo los organismos existentes. Es decir, el crecimiento de nuestra administración se ha producido por un proceso de agregación y de desgajamiento de organismos, lo cual nos lleva hoy a tener una Administración Pública Nacional con más de ciento veinte organismos, entre ministerios y organis-

mos de la administración central, establecimientos públicos y empresas del Estado.

Es necesario por tanto, frente a esta dispersión estructural y organizativa, comenzar por plantearnos, cuáles son las funciones del Estado en la actualidad y que es lo que el Estado debe hacer de acuerdo a un plan de desarrollo, y readaptar esa dispersa estructura a estos nuevos fines del desarrollo nacional. Por eso, la reforma administrativa tiene una vinculación tan estrecha con la planificación del desarrollo; porque son las exigencias del desarrollo y de su planificación las que deben condicionar la reestructuración de la administración nacional.

Para este fin de reforma macroestructural, la Comisión de Administración Pública está en la actualidad iniciando la realización de un diagnóstico, porque lamentablemente al llegar nosotros a ella no encontramos ninguno. Estamos entonces iniciando el diagnóstico para determinar primero, qué es lo que realmente tenemos como administración pública, porque entre otras cosas, lo ignoramos. Sabemos que hay más de ciento veinte organismos en ella, pero no sabemos con exactitud cuáles son las funciones que esos organismos realizan y dónde están las que faltan, sobran, se duplican o están superpuestas, para poder proponer las necesarias readaptaciones en la estructura estatal.

Esperamos que para 1971, no sólo estará concluido el diagnóstico sino inclusive elaborado el plan de reestructuración global para acomodar la administración nacional, hoy dispersa, a esos nuevos objetivos del desarrollo.

Esto implicará por supuesto una reestructuración de ministerios, de institutos autónomos y de empresas del Estado y también la eliminación, fusión y eventual creación de nuevas unidades con la desaparición de las anteriores.

En algunos aspectos, este proceso de reforma estructural ya se ha adelantado, como en el caso de los institutos autónomos. Recientemente se dictó un Decreto por el cual se comienza a establecer cierto orden en la administración de los mismos, y en el cual además de consagrarse normas precisas sobre la administración, coordinación y control de dichos entes, se ha creado el Consejo de institutos autónomos que tendrá a su cargo, dentro de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, la coordinación de las actividades de los institutos para incorporar sus realizaciones a los objetivos del plan de desarrollo económico y social.

Otro aspecto importante de esta reforma macroadministrativa, que se ha iniciado hace un año es el de la regionalización administrativa de la administración pública nacional.

Hoy, la dispersión que hay a nivel nacional entre diversas unidades organizativas, si la reflejamos a nivel regional nos muestra una complejidad mayor, lo que, por otra parte, se agrava por el hecho de que tenemos una división político-territorial que no responde absolutamente a ningún criterio racional; más bien en algunos casos, como ya lo he señalado en otras oportunidades, la división político-territorial del país que hoy tenemos, parece fruto de la irracionalidad premeditada. Basta situarnos en el Valle de Caracas, para que nos resulte incomprensible que un valle natural, una unidad geográfica, esté dividida jurisdiccionalmente por la mitad, con una autoridad del Distrito Federal de una parte, y en la otra una autoridad de un Distrito de un Estado Federado. Este solo hecho en la capital de la República, nos refleja cuáles pueden ser las consecuencias de esa irracionalidad en el interior del país.

Esta situación ha obligado, por tanto, a que, en base a las regiones de desarrollo, se redefina uniformemente el ámbito de acción de la administración pública nacional a nivel local y, por tanto, se comience a redefinir el ámbito de acción estatal y municipal, en base al criterio regional.

El Decreto sobre regionalización administrativa dictado a mitades de 1969, define ocho regiones administrativas y obliga a la administración pública nacional a acomodar su ámbito de acción en el interior de la República a esas ocho regiones. En esta forma, se busca uniformar la acción nacional a nivel de ocho regiones, para que el proceso de coordinación y de planificación del desarrollo regional pueda ser realizado racionalmente, con la participación, por otra parte, de los entes locales, es decir, estatales y municipales.

Por supuesto, este proceso de regionalización es quizás la parte más complicada y más delicada del proceso de reforma administrativa. En ninguna parte del mundo existe un proceso de regionalización totalmente definido y que haya dado sus frutos en forma completamente eficiente, porque ni la misma regionalización francesa ha culminado su proceso, provocando inclusive la renuncia del Presidente De Gaulle, el hecho de que el último *referendum* que convocó fuera adverso a la concreción definitiva de la regionalización francesa.

En todo caso, el problema también es grave en Venezuela. No es un problema que está resuelto con el Decreto de Regionalización, ni mucho menos, pero en todo caso, es un primer paso para obligar a los organismos nacionales a que comiencen a pensar a nivel regional y no sólo a nivel municipal o estatal.

Pero aparte de estos aspectos de la reforma de la Función Pública y de la reforma estructural, dentro del enfoque macroadministrativo, hay otros aspectos. Concretamente, el que se refiere a los sistemas administrativos y en primer lugar, a los sistemas prioritarios del desarrollo.

Dentro de estos sistemas, además del mismo sistema de planificación administrativa o de reforma administrativa, tenemos dos grandes sistemas que requieren de una reforma, que si bien hasta ahora ha venido siendo paulatina, requieren de un paso ya más definitivo. Se trata del Sistema de Planificación y del Sistema Presupuestario.

En efecto, el año 1958 fue un año importante para el desarrollo de Venezuela, pues en esa fecha se creó la Oficina Central de Coordinación y Planificación y se sentaron las bases del sistema de planificación en el país. Sin embargo, hoy, en el año 1970, si analizamos cruda y descarnadamente lo que se ha hecho en materia de planificación, llegamos al convencimiento de que lo que hemos denominado Plan de la Nación, en los tres planes que hemos tenido hasta 1968, de Plan sólo tienen el nombre, pero no responden realmente a lo que debe ser un sistema de planificación, y ello, porque un Plan que se hace ensamblado y difícilmente compatibilizado, que nadie lee y que nadie cumple, no puede ser nunca un Plan de la Nación, ni puede ser, por tanto, un documento que realmente guíe la acción del Estado y de toda la sociedad. Por eso, en la actualidad, se están dando pasos importantes para reformar inclusive, al mismo sistema de planificación y en tal sentido hemos presentado un proyecto a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, para estructurar el sistema con la participación de todos los niveles de la Administración Pública y la participación de todos los niveles interesados de la sociedad a través de los mecanismos que configuran la llamada planificación democrática, tal y como se han definido desde hace ya algunos años.

El sistema presupuestario también es objeto de atención en este enfoque macroadministrativo. Tenemos varios intentos de estructurar un presupuesto por programas desde hace algunos años. Sin embargo, la realidad nos muestra hoy que el presupuesto no ha sido realmente estructurado por programas, porque primero se formula el presupuesto a las autorizaciones de gastos, y luego el programa, y no como debía ser, definir primero los programas para que la autorización del gasto sea consecuencia de los mismos. En la actualidad se está intentando incorporar los programas al propio presupuesto, es decir, a la propia autorización de gastos, lo que va a dar origen a una reforma de gran trascendencia y que se aplicará en el próximo presupuesto del año 1971 y que impli-

cará que la autorización de gastos vaya como consecuencia de la definición de los programas, de manera que sea un solo documento el presupuesto y los programas.

Otros sistemas administrativos adolecen de unas fallas increíbles y que también requieren, en el enfoque macroadministrativo, de una reforma. Dentro de estos, por ejemplo, el sistema estadístico. He señalado también en otras oportunidades, que al estudiar nuestra administración pública nacional me he convencido de que ha sido casi por milagro que ha funcionado, ya que muchas decisiones de importancia se han tomado sin que hubiera realmente una base de información suficiente. Esto ha traído varias consecuencias. En primer lugar, que el proceso de decisión haya sido lento, porque no había información suficiente para adoptar la decisión, originando en la mayoría de los casos, el temor de los directivos a tomar las decisiones. Por otra parte, el hecho de que la administración mal que bien haya funcionado, quizás se ha debido a la gran inteligencia de los directivos que ha tenido el sector público, que les ha permitido tomar decisiones por intuición, sin la suficiente información como para que esas decisiones fueran definitivas. Sin embargo, por muchas de estas decisiones tomadas por intuición, hoy estamos sufriendo graves consecuencias, ya que muchas de ellas, si se hubiera dispuesto de la información requerida en el momento oportuno, no se hubieran tomado.

Todo este problema de la falta de producción de la información se refleja en el sistema estadístico. No tenemos hoy un sistema estadístico nacional. Tenemos muchos organismos que producen información estadística, pero la información o es insuficiente o es inútil, o quizás en la mayoría de los casos es incompatible y no consolidable. Muchas veces tenemos informaciones sobre el mismo tema, producidas por diversos organismos, pero que no pueden ser consolidadas o compatibilizadas para la toma de decisión. Esto, por supuesto, tiene un reflejo muy importante en el propio sistema de planificación, ya que sin información estadística y administrativa adecuada es materialmente imposible la labor de planificación. En la actualidad se está iniciando el diagnóstico del sistema estadístico para la reestructuración global del mismo, que traerá entre otras consecuencias, el que el órgano central del sistema salga del Ministerio de Fomento, como en la actualidad está, y pase a una unidad con cierta anatomía, adscrita al órgano central de planificación.

Otros aspectos de la reforma de los sistemas administrativos, se refieren al sistema de compras y suministros, y al sistema de contabilidad gubernamental. En estos campos se han realizado intentos de reforma

durante los últimos años, pero todavía no han llegado a consolidarse sistemas generales que pudieran contribuir a reducir o racionalizar el gasto público corriente.

Vale la pena insistir en que desde hace algunos años se viene planteando —y ya en este último año y en los futuros será patente—, el problema del crecimiento desmesurado del gasto corriente y la necesidad de que se detenga este crecimiento galopante del gasto de funcionamiento de la Administración Nacional. Se ha hablado de la necesaria reorientación del gasto público y de la necesaria racionalización del mismo, pero, sin embargo, hasta ahora, no se han determinado los mecanismos para lograr esa racionalización o esa reordenación del gasto. Es fácil decir que eso es lo que hay que hacer, reordenar y racionalizar el gasto corriente, sin embargo, las medidas para racionalizar y reordenar no se han definido ni tomado. Quizás la clave de las medidas está en la propia reforma administrativa, tendiente a la racionalización del gasto y, a través del criterio del costo y rendimiento de los servicios públicos, lograr la reorientación del mismo cuando se establezca que un determinado gasto no es productivo, ni el servicio rendidor.

En este sentido, hemos tomado la experiencia que se desarrolló en otros procesos de reforma administrativa, basados en el criterio del costo y rendimiento del gasto y de los servicios públicos, para en base al diagnóstico de este costo y rendimiento, poder proponer medidas para racionalizar y reorientar el gasto. Algunas investigaciones se han hecho en la Comisión de Administración Pública, y a primera vista, muestran situaciones realmente alarmantes. Por ejemplo, en materia de alquiler de equipos de computación, paralelamente que tenemos una administración que utiliza procedimientos de escritura a mano y cálculos a tinta, sin embargo, gastamos más de 70 millones de bolívares en la operación de los mismos. Ese gasto que ha ido creciendo, en forma descontrolada en los últimos doce años, hace necesario que hoy nos planteemos el problema de reorientarlo a través de una racionalización, que podría implicar la concentración de equipos en centros de computación para que, a la vez que sean más eficientes y presten adecuados servicios, puedan liberar un gasto que hoy es gasto corriente o de funcionamiento.

Pero todos estos problemas implican una labor de análisis, de diagnóstico de los diversos renglones del gasto corriente y luego una gran decisión política para tomar las medidas conducentes a esta reorientación o a esta racionalización.

El otro enfoque de la reforma administrativa, aparte de este enfoque que macroadministrativo, es el que debe acometerse en cada uno de

los organismos de la administración nacional, es decir, en cada uno de los ministerios y organismos de la administración central, y en cada uno de los institutos autónomos, y demás establecimientos públicos, y en cada una de las empresas del Estado.

El enfoque microadministrativo de la reforma que, por otra parte no impedirá las reformas estructurales o globales, es un proceso que está en marcha. En el próximo presupuesto del año 1971 deberán incorporarse reformas estructurales que se han venido determinando y precisando en todos los ministerios e institutos autónomos, pero fundamentalmente a nivel ministerial. Si observamos las estructuras de todos nuestros ministerios, nos encontramos con que son instituciones que reflejan internamente lo que ha pasado a nivel nacional, es decir, instituciones que han crecido horizontalmente, a través de la creación de nuevas unidades, de nuevas oficinas y direcciones a medida que las necesidades iban exigiendo acciones y realizaciones concretas al Estado, y a su administración. Esto ha originado que hoy, todos los ministerios, presenten una estructura horizontal, es decir, una dirección superior y luego una variedad de oficinas y direcciones que, por supuesto, dificultan e imposibilitan en algunos casos, la labor de dirección, coordinación y control que el ministro y los niveles superiores en los ministerios deben realizar respecto a las diversas unidades de los mismos.

Esto ha provocado el inicio de un proceso de reconcentración de unidades a través de la redefinición de las funciones que cada ministerio tiene a su cargo, y ha originado medidas de reestructuración piramidal de los ministerios, que van a reflejarse en la próxima Ley de Presupuesto de 1971. Por ejemplo, en este sentido, en el Ministerio de Hacienda ya se han dado pasos importantes, inclusive desde el año pasado. Este ministerio tenía una dispersión horizontal entre direcciones y oficinas, que van a ser reconcentradas en tres grandes unidades: una Dirección General de Rentas, donde se van a incluir todas las direcciones de rentas: Renta Interna, Impuesto sobre la Renta, Aduanas; una Dirección General de Servicios, en la cual se van a incluir todos los servicios generales del despacho para satisfacer las necesidades de todas sus oficinas; y una Dirección General de Finanzas Públicas, en la cual se van a concentrar la Dirección de Presupuesto, la Dirección de Crédito Público, la Dirección de Tesorería Nacional y el Centro de Investigaciones Financieras y Económicas.

En esta forma el mismo esquema queda desarrollado en todos los ministerios. En el Ministerio de Comunicaciones, por ejemplo, se ha comenzado por definir los programas básicos del Ministerio, Tránsito y Transporte por una parte y Comunicaciones por la otra, lo que va a dar

origen a dos grandes Direcciones Generales en las cuales se van a concentrar las direcciones existentes: la Dirección General del Tránsito y Transporte tendrá a su cargo la Dirección de Tránsito Terrestre actual, la Dirección de Aeronáutica Civil, la Dirección de Marina Mercante y una nueva Dirección de Transporte Terrestre; y la Dirección General de Comunicaciones lo que es hoy la Dirección de Correos y la Dirección de Telecomunicaciones.

En esta forma, de acuerdo a este primer paso de la reforma estructural microadministrativa, se ha logrado definir los programas básicos de cada ministerio, y se ha llegado a la conclusión —es lo que nos ha demostrado la experiencia— de que los grandes programas de los ministerios no pasan de 2 ó 3 y que es posible reconcentrar todas las dispersas unidades actuales en dos o tres grandes direcciones generales.

Este primer paso va a permitir en primer lugar, que cada uno de los programas suponga una sola Dirección que tenga a su cargo la formulación y conducción de la política en cada uno de ellos y, por tanto, la posibilidad concreta de que se realice un control y una coordinación en la ejecución de esta política, que en la actualidad, insisto, es casi materialmente imposible. Esta reforma estructural microadministrativa, que si bien es un primer paso, por su racionalidad, además de tener la virtud de ser irreversible, va a provocar otras decisiones en el futuro, ya que implicará la adopción de reformas en cada uno de estos programas que se concentren bajo las direcciones generales.

Por otra parte, es un paso tomado en ejecución de la indicada orden Presidencial que ha sido dictada el 13 de mayo de 1970, mediante una instrucción por la cual se establecen los lineamientos generales de la reforma administrativa. Como lo señalé anteriormente, este acto tiene para el proceso de reforma administrativa en Venezuela, una tremenda importancia: se trata de un acto mediante el cual, el Presidente de la República, ordena a toda la Administración Pública en todos sus niveles, el cumplimiento de una serie de pautas y metas de reformas que van a ser desarrolladas en todos los organismos públicos. Con este documento se establece entonces el ámbito global de la reforma microadministrativa: se le indica a todos los organismos qué es lo que deben hacer, cuáles son las labores que deben cumplir, cuáles son los problemas con los que se van a encontrar y, por tanto, cuáles las actividades que deben realizar para solucionar esos diversos problemas. Con este documento, por otra parte, se garantiza la debida uniformidad del proceso como consecuencia de la estrategia de la reforma administrativa definida en base a la idea de participación y a la noción de sistema. En efecto, hemos señalado que la estrategia consistía en hacer participar en el proceso, a todos los

niveles administrativos, y la forma ideada para que este proceso guarde uniformidad en todos esos niveles administrativos, ha sido precisamente a través de este documento, la instrucción presidencial, que va a canalizar todas las actividades de reforma en todos los ministerios, en todos los institutos autónomos y en todas las empresas del Estado, dentro de unas grandes líneas que son las que están contenidas en ese documento en la forma de "Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa". En él, no sólo se establecen lineamientos generales para la reforma estructural, sino también para la reforma del funcionamiento de la administración pública y para la reforma de la función pública en la administración nacional. De ahí que también formen parte del enfoque microadministrativo el diagnóstico y formulación de reformas en los sistemas y procedimientos que se siguen en cada organismo público, y sobre los cuales en razón del tiempo no insistiré. Basta señalar que los mismos aspectos analizados en el enfoque macroadministrativo se reflejan en el enfoque microadministrativo.

V. CONCLUSION

De todo este panorama del proceso de reforma administrativa en Venezuela, tanto en su aspecto macroadministrativo como en su aspecto microadministrativo, de la estrategia definida de participación, y del objetivo que se persigue —adaptar la estructura administrativa del proceso de desarrollo—, es evidente que la conclusión no puede ser otra, que la de que estamos frente a una tarea de dimensiones increíbles: modificar una administración pública, que estructuralmente fue construida sobre bases pertenecientes al siglo pasado y que funcionalmente tiene sistemas y procedimientos del mismo siglo; y modificar la mentalidad de sus funcionarios, para adaptarla a una nueva realidad y a un proceso de desarrollo nacional que busque la independencia del país. Todos los que han pasado por la administración pública, pueden confirmar lo insospechable de las proporciones de este proceso. Ello, aunado a su tremenda importancia, exige que este proceso no pueda ser realizado, y ni siquiera pueda pensarse en su realización, sin una gran decisión política, sin un apoyo de los más altos niveles de decisión política del Estado todo. No sólo requeriremos, como hasta ahora lo hemos tenido, un gran apoyo de los altos niveles del Ejecutivo Nacional, en esta voluntad de reformar, de poner al día, de modernizar, la administración pública, sino que en un futuro próximo, requeriremos evidentemente de un gran apoyo del Parlamento, cuyo funcionamiento también está en la actualidad cuestionado.

En esta forma creo haber dejado expuestos los lineamientos generales del proceso de reforma administrativa que se está desarrollando en Venezuela desde hace un año. Realmente me complace ver confirmado, en los documentos que sirven de base para este Seminario, que las propuestas que hemos venido formulando en nuestro país están siendo recomendadas a los países centroamericanos por el Instituto Centroamericano de Administración Pública.

Por último, permítanme agradecer de nuevo la invitación que el ICAP me ha formulado como Asesor en este Seminario en vista de la experiencia venezolana. Ojalá ésa nuestra experiencia, pueda servir de algo a los diversos países participantes en este evento.

12. EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA (1970) *

I. INTRODUCCION

El problema de la Reforma Administrativa está íntimamente ligado al proceso de desarrollo; por eso, antes de señalar en líneas generales cómo se ha afrontado la Reforma Administrativa en Venezuela, estimamos conveniente sentar algunas premisas en relación al problema del desarrollo que consideramos indispensables y que, por otra parte, han orientado ese proceso de Reforma Administrativa.

Los países de América Latina, inevitablemente, se encuentran en este momento enfrentados a un reto, que es ese reto del Desarrollo Nacional.

Pero vale la pena subrayarlo, en el caso de Venezuela, se trata de un reto del país. No es un reto de un grupo, no es un reto de un partido, no es un reto ni siquiera de un gobierno, sino un reto del país, que lo va a obligar a decidirse o a independizarse de nuevo por su incorporación a un proceso de desarrollo, hoy, en el último tercio del siglo XX, o simplemente decidirse a continuar aumentando su dependencia de otras naciones más desarrolladas. Ciertamente que es un lugar común hablar de este reto del desarrollo, pero, a pesar de ello, podemos constatar que nuestros países, en general, no han tomado conciencia realmente de lo que significa este reto, de los sacrificios que implica y lo que es peor, colectivamente, como países estamos haciendo muy poco para resolver definitivamente nuestra situación frente a este proceso de desarrollo.

* Publicado en el *Libro Homenaje al Profesor López Rodó*, Tomo 1, Madrid, 1972, pp. 99 a 120.

En el caso de Venezuela, puede decirse que hay un consenso general en considerar que el país tiene unos inmensos recursos que podrían colocar a la nación en el primer lugar de América Latina; pero también hay un consenso general en torno a que hemos despilfarrado impunemente estos recursos, si los comparamos con los que tienen los otros países de América Latina, y a que, por otra parte, hemos perdido el tiempo miserablemente, si también nos comparamos con el resto de los países de América Latina en base a las posibilidades con que contamos por gracia de nuestra situación geográfica, del medio físico y de los dones de la naturaleza.

Frente a esta situación, frente a ese reto, frente a ese despilfarrar recursos, sin embargo, no hemos tomado conciencia del problema, y como país, nos agotamos, nos hemos agotado y nos seguimos agotando, lamentablemente, en un localismo, en unas pequeñas historias y pequeños problemas, y del país sólo tenemos, cada uno, visiones parceladas. La parcela llega hasta donde llegan los intereses de cada quien y colectivamente no hemos tomado todavía visión de conjunto de lo que el país implica, y lo que es peor, no hacemos nada para romper y colmar definitivamente esa brecha que cada vez se abre más entre la sociedad y las organizaciones, entre la sociedad y el Estado. Hoy por hoy vivimos en un país donde el Estado es un tercero en discordia frente a la sociedad, quedando el papel de ésta materialmente reducido a impedir que el Estado actúe, porque lo considera otra entidad distinta y extraña en la realidad global de la nación. En esto, mucha razón tiene el Club Jean Moulin, de Francia, cuando se plantea que hoy lo que es necesario hacer es que el ciudadano, o en términos generales, la sociedad, reconquiste al Estado, vuelva a asumir la conducción de la sociedad misma y cese esta dicotomía sin sentido que separa al cuerpo organizado que dirige la sociedad misma.

Pero si volvemos a nuestro país, y volvemos a pensar en esta situación permanente de localismo, de domesticidad y de pequeñas historias, constatamos que paralelamente a esta situación, la brecha que existe y que todos la conocemos, que se interpone entre los países altamente industrializados, dueños absolutos, hasta ahora, de las posibilidades de progreso en base a una tecnología moderna, y nuestros países subdesarrollados, se sigue abriendo y ahondando paulatinamente en proporciones inimaginables, debido a esa contracción del devenir histórico que se ha hecho patente durante las últimas décadas, sobre todo en América Latina.

Por estos días se celebran cuarenta años del inicio de la aviación comercial en Venezuela, es decir, cuarenta años desde que una empresa

extranjera comenzó a repartir correspondencia en el país, hecho que ocurrió sólo diez años después que por primera vez sobrevolaron al país aviones residuales de la Primera Guerra Mundial. Han transcurrido entonces cincuenta años en la historia de la aviación venezolana, y nosotros hemos sido testigos de ese increíble progreso; progreso que, por otra parte, se ha operado a pesar nuestro, y si hemos disfrutado de él, quizá ha sido por esa especial situación que tenemos de puerta de la América Latina, que nos ha permitido dejar pasar por sobre nosotros ese progreso.

Pero si son cincuenta años los testigos de un asombroso avance en un área como la aviación comercial, son sólo quince en otras áreas como el de las computadoras o de los ordenadores, que inclusive han permitido a la aviación pasar a la astronáutica; y esto para no hablar de los medios de comunicación donde quizá está la clave de la revolución tecnológica actual y que, en lo que significa de progreso, repasa todo posible desarrollo de la imaginación.

Sin embargo, frente a ese proceso, frente a ese asombroso devenir histórico que ha provocado estos cambios tecnológicos, todavía seguimos agotándonos en esos localismos y en ese parcelamiento de intereses, sin tener esa necesaria visión de conjunto que es necesario tener para plantearse las exigencias del desarrollo.

Por ello, es evidente que ante la brecha que se sigue abriendo entre el desarrollo y el subdesarrollo, nuestros países tienen como alternativa, o dejar que la brecha siga ampliándose y definitivamente resignarse a depender totalmente de otras naciones altamente desarrolladas o —y ahí está el problema y el reto del desarrollo—, decidirse a realizar un gran esfuerzo, un tremendo esfuerzo similar, inclusive, al esfuerzo que se realizó hace ciento cincuenta años con la revolución de independencia, y realizar otra revolución de independencia que no es otra que esta revolución del desarrollo o revolución para el desarrollo que nos está reclamando la nación. Frente a esta exigencia revolucionaria, podría argumentarse fácilmente que en los países hoy altamente industrializados, no se produjo ninguna revolución para lograr los grados de progreso y de bienestar que hoy tienen, y que, al contrario, estos grados de progreso se lograron a través de una larga evolución, una larguísima evolución, realizada sobre la base de un liberalismo tradicional que hoy, materialmente, ya no existe en ningún país del mundo.

Es evidente que esta evolución pudo ser válida en el siglo pasado. Sin embargo, actualmente, y si nos planteamos los problemas de los países en vías de desarrollo, el argumento liberal y esa lenta evolución están totalmente desorbitados, y ello, porque los países en vías de desa-

rollo tienen unas características peculiares, que situándonos en este último tercio del siglo XX hacen materialmente inútil la comparación entre ese proceso de desarrollo que vivieron las naciones hoy altamente industrializadas y la situación de nuestros países. Más bien, la comparación que pueda hacerse en ese sentido, en lugar de aclarar el panorama y resolver los problemas, puede más bien oscurecerlos y confundir su solución.

II. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

En efecto, los países altamente industrializados de la localidad, tuvieron un proceso de desarrollo a través de un larguísimo período, en el cual el proceso de desarrollo y bienestar estuvo guiado por propietarios y por empresarios individuales. La acción del Estado es absolutamente nula, estaba totalmente restringida; el Estado solamente se limitaba a mantener el orden público, a resguardar la tranquilidad en la calle, y en ciertos casos, a dotar a la sociedad de ciertos elementos de infraestructura. El Estado era un Estado-Gendarme, el Estado era un Estado Abstencionista que no debía intervenir en la vida económica y social. Sin embargo dicho proceso, que se realizó con una ausencia casi total de participación del Estado, fue un proceso que no siguió un ritmo regular, y estuvo sometido a interrupciones, trastornos y crisis. Se realizó, por otra parte, a costa de una enorme energía desperdiciada, por lo que ha sido calificado como un proceso de prueba y error. De ahí que sólo a través de sucesivas correcciones se hayan podido lograr en tanto tiempo los niveles de progreso que hoy tienen estos países en el presente altamente industrializados.

Sin embargo, un proceso llevado en esa forma no podría hoy soportarse en nuestros países en vías de desarrollo. Baste para evidenciarlo, considerar, por ejemplo, sólo el aspecto social que caracterizó al proceso de desarrollo de las naciones hoy altamente industrializadas. Las condiciones del despegue del proceso de desarrollo en estos países se han considerado, con razón, como una de las páginas más tristes de la reciente historia social de la humanidad. La revolución industrial, origen de este proceso, se realizó sobre condiciones de injusticia social, pocas veces alcanzadas. Nadie duda, por tanto, que el mundo industrial moderno de la actualidad se construyó sobre una injusta explotación del proletariado sin protección.

Cuán diferente es, sin embargo, la etapa de despegue que se presenta a nuestros países, en la cual no sólo es imposible, sino que tampoco

es deseable partir de una situación social como la que caracterizó el despegue en estos otros países hoy altamente industrializados. Al contrario, si nuestra alternativa es el despegue, es decir, es incorporarnos decididamente al proceso de desarrollo, eso lo debemos hacer en condiciones de protección y garantías sociales como las que hoy tenemos y que inclusive, si las comparamos, son difícilmente alcanzables en otros países más desarrollados que los nuestros.

Por otra parte, paralelamente a esta situación, actualmente somos testigos de lo que se ha denominado una revolución de las expectativas crecientes, caracterizada porque exigimos cada vez más actividades del Estado, porque pedimos más realizaciones concretas del mismo, lo que ha provocado, por otra parte, la necesidad de que éste intervenga en sectores que cada vez se amplían más. Ello ha caracterizado ese cambio del Estado Abstencionista del siglo pasado, por un Estado Intervencionista que caracteriza al Estado Moderno en la actualidad. Bajo otro ángulo el cambio se ha operado de un Estado Liberal-Burgués de Derecho, como al que surgió de la revolución francesa, por un Estado Social de Derecho como el que caracteriza la estructura estatal de nuestros días.

Lejos están, por tanto, frente a esta situación, las posibilidades reales de un liberalismo tradicional para poder guiar un proceso de desarrollo en este último tercio del siglo XX, sobre todo en una época en que la humanidad está sometida a unos tan profundos cambios económicos y sociales, que quizá nunca se han producido en un lapso tan corto, en ninguna otra fase de la historia de la humanidad.

Es evidente, entonces, la imposibilidad de que frente a este devenir histórico cada vez más apremiante, el proceso de desarrollo al cual nosotros debemos incorporarnos en nuestros países, pueda ser un proceso sometido a esta larguísima evolución y, por tanto, pueda ser un proceso lento. Al contrario, es necesario e imprescindible que el proceso sea rápido, que sea lo más rápido posible, y que se realice al menor costo posible y con los resultados más eficientes posibles; sobre todo, si volvemos a comparar el problema desde el punto de vista social, frente a una sociedad en muchos grados y aspectos consciente cada vez más de sus situaciones de marginalidad, debido a ese enorme progreso de los medios de comunicación social. Si nuestra alternativa es el desarrollo, es decir, incorporarnos a un proceso de progreso acelerado, es evidente que ese proceso, frente a una situación donde de vez en cuando ruge la rebelión y aumentan la miseria y el hambre, nuestra decisión de incorporarnos al mismo tiene que ser a corto plazo.

Ahora bien, para que pueda ser a corto plazo un proceso de desarrollo es necesario evidentemente que ese proceso se promueva y se dirija. No puede, por tanto, ser un proceso espontáneo, no puede ser un proceso natural, llevado por las solas fuerzas del mercado, sino que necesariamente tiene que ser un proceso provocado, un proceso dirigido; en definitiva, un proceso planificado; y es evidente que el Estado, la representación organizada de la sociedad, es el único ente con capacidad, con poder, con posibilidad para provocar, para dirigir, para planificar ese desarrollo acelerado. He aquí quizá otra de las resaltantes características del proceso de desarrollo en nuestros países en América Latina: precisamente el papel preponderante del Estado en la promoción, fomento, dirección y planificación de ese desarrollo.

Esta realidad de la necesaria injerencia del Estado en la vida económica y social —cada vez más creciente, por otra parte— es algo totalmente aceptado en el país. Recientemente releía un libro editado en el año 1945 con un título muy sugestivo: *Sumario de economía venezolana para alivio de estudiantes*, de Arturo Uslar Pietri, y me encontraba que el autor en el prólogo de este libro destacaba, cuando planteaba esa situación de las dos Venezuela: la Venezuela rural y la Venezuela petrolera, que convivían y que todavía conviven en el país, la tremenda importancia del papel del Estado en la dirección y conducción de nuestro proceso de desarrollo.

Pero frente a ese proceso necesario de desarrollo y frente a esa premisa de la necesaria participación e intervención del Estado, de la cual estamos convencidos, sin embargo, tenemos que comenzar por preguntarnos, si queremos ingresar al proceso de desarrollo, si el Estado y sus estructuras, si las instalaciones políticas y las instituciones administrativas realmente están o no preparadas para asumir ese reto.

El reto lo conocemos, el reto lo sabemos: necesitamos ingresar a un proceso de desarrollo en una situación particular de los países del tercer mundo, que exige una creciente intervención del Estado en una época dada —el último tercio del siglo xx— y con una serie de actuaciones dadas. Sin embargo, la pregunta clave es: ¿Puede el Estado y está en capacidad su estructura política y administrativa para asumir ese reto e incorporar a la sociedad al proceso de desarrollo?

Es quizá ésta la pregunta fundamental y que divide el problema a plantearse en dos áreas: no sólo estamos en presencia de un problema administrativo para la búsqueda o estructuración del instrumento adecuado para gerenciar el desarrollo, sino que también estamos en presencia

de un problema político, ya que la falta posible no sólo está en las instituciones administrativas, sino también en las instituciones políticas.

Pero dejando a un lado los problemas relativos a las transformaciones de las instituciones políticas y particularmente a las transformaciones de la democracia para el desarrollo, el problema que a nosotros se nos plantea es el de saber si la Administración pública, es decir, el instrumento administrativo del Estado, está preparado para acometer este proceso de desarrollo.

III. LA REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

Para contestar esa pregunta, quizá habría que comenzar señalando que la Administración pública es un instrumento de la acción política del Estado, por lo que no debe ser más que un criterio instrumental el que debemos tener presente cuando analizamos el proceso administrativo. Administración y política, por tanto, no están desligadas. Siempre hemos pensado que esa dicotomía que muchas veces se pretende establecer entre la política y la Administración debe ser superada, si entendemos por política el conjunto de normas o guías de la acción del Estado. La Administración tiene que estar ligada a la política, y ello en virtud de que, en definitiva, no es más que el instrumento de realización de las políticas definidas por el Estado.

Ese factor instrumental, la Administración pública, frente al proceso de desarrollo, plantea la necesidad de repensar la estructura administrativa y proponer, en su caso, las medidas tendientes a adaptar esas estructuras a las exigencias de ese desarrollo. En este sentido debemos señalar que, dentro del proceso mismo de desarrollo, se considera como un factor estratégico la estructuración de un instrumento administrativo capaz de asumirlo y dirigirlo. Por eso la importancia de la reforma administrativa: no es una importancia en sí misma, sino una importancia en tanto en cuanto vamos a estructurar un instrumento para promover un proceso de desarrollo acelerado. Lo importante, por tanto, es el desarrollo y sólo, consecuentemente, la creación de los instrumentos necesarios para promoverlo y realizarlo.

El proceso que nos toca dirigir —y esto lo hemos señalado desde el primer momento que asumimos la presidencia de la Comisión de Administración pública— no busca una reforma administrativa para mejorar una Administración pública tradicional. No se trata, por tanto, de mejorar una Administración pública estructurada durante el siglo pasado y que quedará con la misma base que tuvo en su origen. Se trata, en primer lugar, de definirle un objetivo al proceso, que es el desarrollo,

y, por tanto, de realizar una reforma administrativa para el desarrollo. Se trata de transformar la Administración pública, tendiente a dotar al desarrollo de un instrumento adecuado, y no simplemente de mejorar una Administración pública tradicional, mantenedora pura y simplemente del *statu quo*. Todo lo contrario, insistimos, buscamos estructurar una Administración pública capaz de poder provocar los cambios y modificaciones que el mismo proceso de desarrollo exige e implica.

IV. EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA

La preocupación por la reforma administrativa en Venezuela data desde la misma existencia de la Administración pública. Sin embargo, se puede decir que, globalmente, se ha atacado el problema desde el año 1958. Este año marca la creación de dos grandes unidades dentro de la Administración nacional, que, por otra parte, van a condicionar la acción de la Administración pública en los años sucesivos. Se trata de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, como órgano de planificación económica y social, y de la Comisión de Administración pública, como órgano de planificación administrativa. Son dos procesos: el de planificación económica y social y el de planificación administrativa, que necesariamente tenían que ir paralelos.

Sin embargo, este entusiasmo, que dio origen a la Comisión de Administración pública en el año 1958 y que reflejó un gran apoyo de los sectores políticos al proceso de reforma administrativa, fue declinando y materialmente, como esfuerzo global de mejoramiento de una Administración pública estructurada completamente durante el siglo pasado, fracasó. Las causas del fracaso fueron múltiples. Sin embargo, podíamos citar tres causas fundamentales.

En primer lugar, la falta de definición de un objetivo preciso a la reforma. Se inició el proceso de reforma, pero no se tenía claro el objetivo a mediano y largo plazo del país en ese momento, y no se tenían claros, por tanto, los objetivos del desarrollo. Por tanto, la reforma administrativa careció desde el inicio de un objetivo ligado al proceso de desarrollo. Esto se ha reflejado inclusive en los tres planes de la nación que hemos tenido hasta la fecha. En efecto, hasta ahora hemos elaborado tres planes y estamos en proceso de estructurar un cuarto plan. Sin embargo, en los tres planes que ha habido en el país entre 1958 a 1968 nunca se estableció un capítulo destinado a plantear claramente que esos planes podrían ser realizables siempre que la Administración pública estuviera estructurada para permitir su realización. De manera

que el objetivo de la reforma no estuvo claramente determinado, y ésa fue una de las causas quizá de su fracaso.

La segunda causa del fracaso fue la estrategia que se definió para acometer el proceso de reforma. Originalmente se pensó que la Comisión de Administración pública, como órgano asesor del Presidente de la República, era el órgano que iba a imponer la reforma administrativa desde fuera a todos los niveles de la Administración. Esta orientación, por esa resistencia natural al cambio, muy típica de la burocracia, trajo como consecuencia que surgiera una pronunciada reacción frente a la Comisión de Administración pública, lo que impidió que sus propuestas llegaran a materializarse.

De ahí la preocupación inicial que se tuvo a mitades del año 1969 en la Comisión de Administración pública por definir una estrategia que permitiera hacer participar en el proceso de reforma administrativa a todos los niveles de la Administración pública.

Es la única forma de garantizar, por una parte, que la motivación en el proceso iba a ser adecuada, y por la otra, que las realizaciones, dado que se iba a comprometer a todos los niveles de la Administración pública, iban a ser posibles. En septiembre de 1969 se definió, por tanto, esta estrategia de participación que busca comprometer a todos los niveles de la Administración en el proceso, de manera que la reforma administrativa fuera realizada por toda la Administración pública y no por un órgano, aun cuando asesor del Presidente, pero un órgano, en definitiva, aislado de la realización concreta del administrar la cosa pública.

Se disipó entonces la falsa idea de que sólo la Comisión de Administración pública era la tenedora de un saber que los otros Organismos de la Administración debían aceptar y no podían tener.

Pero hubo una tercera causa del fracaso del proceso desarrollado en los diez años anteriores, y fue que no se le definieron al proceso áreas globales de acción. En efecto, en 1958 se creó la Comisión de Administración pública, y ésta comenzó a funcionar, realizando una serie de actividades y trabajos en ciertos Ministerios, sobre todo en el Ministerio ligado con las finanzas públicas; pero no se le fijó un ámbito global de acción. Es decir, no se definió un programa de reforma que pudiera encuadrar todas las actividades de la Comisión y en general de reforma administrativa en los años sucesivos. De ahí el otro esfuerzo que hemos realizado en la Comisión de Administración pública de definirle al proceso de reforma un campo preciso a través de áreas de acción, que van a formar parte del IV Plan de la Nación (1970-1974). Ello va a originar el convencimiento de que todos los programas de desarrollo

contenidos en el IV Plan no podrán ser realizados cabal y completamente si no se acomete un proceso de adaptación de las estructuras administrativas a las finalidades contenidas en ese proceso de desarrollo.

Inicialmente, por tanto, le fijamos al proceso de reforma las áreas de acción que ameritaban dos grandes enfoques: el enfoque macroadministrativo de la Reforma y el enfoque microadministrativo. Es decir, aquel que sitúa la responsabilidad fundamental del proceso en la propia Comisión de Administración Pública, diferenciado de aquel otro proceso que sitúa la responsabilidad fundamental de la Reforma en todos y cada uno de los Organismos que conforman la Administración Pública Nacional.

V. EL ENFOQUE MACROADMINISTRATIVO DE LA REFORMA

El enfoque macroadministrativo sitúa la responsabilidad fundamental de su programación, promoción y realización en la propia Comisión de Administración Pública, y es que el mismo carácter macroadministrativo que tiene, comprensivo de todos los Organismos y Entidades del Estado, exigía que un órgano central, a nivel del Presidente de la República, se encargara de programar, promover y realizar esta reforma, entendida como un sistema de planificación administrativa.

Diversos aspectos comprende este enfoque macroadministrativo de la reforma que están actualmente en curso de programación o de realización, en algunos casos.

El primero de estos enfoques se refiere a la reforma burocrática, es decir, la Reforma de la Función Pública. Es evidente la importancia de los recursos humanos en la Administración pública, ya que los mismos tienen a su cargo la realización concreta de la administración. Por tanto, es evidente que el primer paso de la reforma debía buscar la definitiva estructuración de un estatuto del funcionario público, que le permita a éste realizar su actividad pública en forma útil, productiva y permanente, con las debidas garantías de seguridad y de estabilidad, e inclusive de beneficios económicos.

La Comisión de Administración pública, en este campo, durante los diez años anteriores, realizó una labor muy importante: la estructuración de las bases para establecer un estatuto de la Función Pública y de un sistema racional de Administración de Personal en el sector público. Hoy, este proceso de realización concreta realizado durante los últimos diez años ha culminado con la aprobación por las Cámaras Legislativas de la Ley de Carrera Administrativa o de Funcionarios Públicos, promulgada el 4 de septiembre de 1970.

La Comisión había presentado un proyecto de ley en el año 1959, es decir, hace once años. Este proyecto sólo logró durante ese lapso una aprobación en primera discusión en la Cámara de Diputados, aún cuando en el transcurso de los mismos fue sucesivamente modificado por diversas Comisiones del Congreso, hasta el punto de que cuando las Cámaras Legislativas decidieron reiniciar en abril de 1970 la discusión del proyecto de Ley de Carrera Administrativa, y a nosotros nos tocó estudiarlo, nos encontramos con un proyecto francamente mal estructurado. Es decir, con un proyecto que, en primer lugar, había sido redactado hacía once años, y que, por tanto, no tenía ninguna vigencia, por otra parte, un proyecto que había sido notablemente desmejorado por el trabajo que se había realizado en diversas discusiones en las propias Cámaras y en las propias Comisiones del Congreso.

Esta situación nos permitió presentar a la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados un nuevo Proyecto de Ley sobre Funcionarios Públicos, que materialmente fue totalmente acogido con algunas modificaciones que sufrió en las Cámaras Legislativas.

En esta Ley se regula no sólo la Carrera administrativa, que es un aspecto fundamental del mismo, sino que se regula todo el estatuto del funcionario público; se establecen diversos tipos de funcionarios, los de carrera y los que no son de carrera, es decir, los de libre nombramiento y remoción. Para los de carrera, se establecen las necesarias y diversas garantías y derechos de estabilidad, de ascenso, de vacaciones, de bonificación de fin de año, de remuneración, de prestaciones sociales e inclusive se admite el derecho de sindicalización de los funcionarios.

En efecto, hoy ya está fuera de discusión en la Administración Pública comparada el que la sindicalización de funcionarios pueda admitirse. Sin embargo, es evidente, se trata de una sindicalización *sui generis*, es decir sometida a limitaciones, entre las cuales está, por supuesto, la proscripción total de la huelga en la función pública y la eliminación total de las posibilidades de la contratación colectiva en el sector público. El hecho de admitirse la sindicalización de funcionarios, y esto debe quedar muy claro, porque no quedó claro en la Ley, no implica por ningún respecto el derecho de huelga y el derecho a la contratación colectiva.

En las Cámaras Legislativas, durante la discusión del proyecto, se analizó este problema, ya que ciertos sectores insistieron en que se permitiera la contratación colectiva en el sector público, lo que hubiera sido, entre otras cosas, además de un absurdo, algo inconstitucional, ya que hubiera implicado una limitación a la soberanía presupuestaria

del propio Parlamento, por el hecho de que su admisibilidad conllevaría que el Ejecutivo pudiera contratar con sus funcionarios y fijar determinado monto de gastos corrientes que después se le impusieran al propio Parlamento.

Por otra parte, la Ley, además de establecer lo que podría ser el Estatuto del Funcionario Público y todas las garantías debidas para que pueda realizar una labor eficiente y útil, establece el sistema de administración de personal, basado en la experiencia que ha habido en los últimos años de nuestra Administración Pública. En este sentido, consagra el sistema de clasificación de cargos, el sistema de remuneración y el sistema de formación, capacitación y adiestramiento, que en la actualidad viene siendo desarrollado por la Escuela Nacional de Administración Pública, que depende de la propia Comisión de Administración Pública.

Debemos señalar por justicia que este primer aspecto es en el cual más destacó la labor de la Comisión en los doce años de existencia que tiene; aspecto del proceso de reforma administrativa que ha culminado, al aprobar recientemente las Cámaras Legislativas la Ley de Carrera Administrativa.

Pero el enfoque macroadministrativo no se queda en el problema del personal al servicio del Estado, sino que va a otros aspectos, concretamente, el aspecto de la estructura administrativa.

En efecto, está hoy fuera de toda duda el considerar que la base de la organización de la Administración Pública venezolana data del siglo pasado. Hemos tenido una Administración que con esa base ha ido creciendo en una forma realmente vertiginosa, pero este crecimiento no ha estado acompañado de una adaptación racional de las estructuras a las necesidades económicas y sociales cambiantes. Al contrario, hemos tenido un proceso en el cual, lo que se ha hecho, a medida que el Estado ha ido asumiendo nuevas funciones, es ir creando nuevos organismos, sin tener en cuenta a los anteriores o ir subdividiendo los organismos existentes. Es decir, el crecimiento de nuestra administración se ha producido por un proceso de agregación y de desgajamiento de organismos, lo cual nos lleva hoy a tener una Administración Pública Nacional con más de cien organismos, entre Ministerios y Organismos de la Administración Central, Establecimientos Públicos y Empresas del Estado.

Es necesario, por tanto, frente a esta dispersión estructural y organizativa, comenzar por plantearnos cuáles son las funciones del Estado en la actualidad y que es lo que el Estado debe hacer de acuerdo a

un plan de desarrollo, y readaptar esa dispersa estructura a estos nuevos fines del desarrollo nacional. Por eso, la Reforma Administrativa tiene una vinculación tan estrecha con la planificación del desarrollo, porque son las exigencias del desarrollo y de su planificación las que deben condicionar la reestructuración de la Administración Nacional.

Para este fin de reforma macroestructural, la Comisión de Administración Pública está en la actualidad iniciando la realización de un diagnóstico de ésta, porque lamentablemente, al llegar nosotros a ella no encontramos ninguno. Estamos entonces iniciando el diagnóstico para determinar primero que es lo que realmente tenemos como Administración Pública, porque entre otras cosas, lo ignoramos. Sabemos que hay más de cien organismos en ella, pero no sabemos con exactitud cuáles son las funciones que esos organismos realizan y dónde están las que faltan, sobran, se duplican o están superpuestas, para poder proponer las necesarias readaptaciones en la estructura estatal.

Esperamos que para 1971 no sólo estará concluido el diagnóstico, sino inclusive elaborado el Plan de reestructuración global para acomodar la Administración Nacional, hoy dispersa, a esos nuevos objetivos del desarrollo.

Esto implicará, por supuesto, una reestructuración de Ministerios, de Institutos Autónomos y de Empresas del Estado y también la eliminación, fusión y eventual creación de nuevas unidades con la desaparición de las anteriores.

En algunos aspectos, este proceso de reforma estructural ya se ha adelantado, como en el caso de los Institutos Autónomos. En los primeros meses de 1970 se dictó un Decreto por el cual se comienza a establecer cierto orden en la administración de los mismos, y en el cual, además de consagrarse normas precisas sobre la administración, coordinación y control de dichos entes, se ha creado el Consejo de Institutos Autónomos, que tendrá a su cargo, dentro de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, la coordinación de las actividades de los Institutos para incorporar sus realizaciones a los objetivos del Plan de Desarrollo Económico y Social.

Otro aspecto importante de esta Reforma Macroadministrativa que se ha iniciado hace un año es de la regionalización administrativa de la Administración Pública Nacional.

Hoy, la dispersión que hay a nivel nacional entre diversas unidades organizativas, si la reflejamos a nivel regional nos muestra una complejidad mayor, lo que, por otra parte, se agrava por el hecho de que tenemos una división político-territorial que no responde absoluta-

mente a ningún criterio racional; más bien en algunos casos, como ya lo hemos señalado en otras oportunidades, la división político-territorial del país que hoy tenemos parece fruto de la irracionalidad premeditada. Basta situarnos en el Valle de Caracas para que nos resulte incomprensible que un valle natural, una unidad geográfica, esté dividida jurisdiccionalmente por la mitad, con una autoridad en el Distrito Federal de una parte y, en la otra, una autoridad en un Distrito de un Estado Federado. Este solo hecho en la capital de la República nos refleja cuáles pueden ser las consecuencias de esa irracionalidad en el interior del país.

Esta situación ha obligado, por tanto, a que en base a las regiones de desarrollo, se redefina uniformemente el ámbito de acción de la Administración Pública Nacional a nivel local y, por tanto, se comience a redefinir el ámbito de acción estatal y municipal, en base al criterio regional.

El Decreto sobre regionalización administrativa dictado a mitades de 1969 define ocho regiones administrativas y obliga a la Administración Pública Nacional a acomodar su ámbito de acción en el interior de la República a esas ocho regiones. En esta forma, se busca uniformizar la acción nacional a nivel de ocho regiones, para que el proceso de coordinación y de planificación del desarrollo regional pueda ser realizado racionalmente, con la participación, por otra parte, de los entes locales, es decir, estatales y municipales.

Por supuesto, este proceso de regionalización es quizás la parte más complicada y más delicada del proceso de Reforma Administrativa. En ninguna parte del mundo existe un proceso de regionalización totalmente definido y que haya dado sus frutos en forma completamente eficiente, porque ni la misma regionalización francesa ha culminado su proceso, provocando inclusive la renuncia del Presidente De Gaulle el hecho de que el último referendun que convocó fuera adverso a la concreción definitiva de la regionalización francesa.

En todo caso, el problema también es grave en Venezuela. No es un problema que está resuelto con el Decreto de regionalización, ni mucho menos; pero, en todo caso, es un primer paso para obligar a los organismos nacionales a que comiencen a pensar a nivel regional y no sólo a nivel municipal o estatal.

Pero, aparte de estos aspectos de la reforma de la Función Pública y de la reforma estructural, dentro del enfoque macroadministrativo, hay otros aspectos. Concretamente, el que se refiere a los sistemas ad-

ministrativos y, en primer lugar, a los sistemas prioritarios del desarrollo.

Dentro de estos sistemas, además del mismo sistema de planificación administrativa o de Reforma Administrativa, tenemos dos grandes sistemas que requieren de una reforma, que si bien hasta ahora han venido siendo elaborados paulatinamente, requieren de un paso ya más definitivo. Se trata del Sistema de Planificación y del Sistema Presupuestario.

En efecto, el año 1958 fue un año importante para el desarrollo de Venezuela, pues en esa fecha se creó la Oficina Central de Coordinación y Planificación y se sentaron las bases del sistema de planificación en el país. Sin embargo, hoy, en el año 1970, si analizamos cruda y descarnadamente lo que se ha hecho en materia de planificación, llegamos al convencimiento de que lo que hemos denominado Plan de la Nación, en los tres planes que hemos tenido hasta 1968, de Plan sólo tiene el nombre, pero no responden realmente a lo que debe ser un sistema de planificación; y ello porque un Plan que se hace ensamblado y difícilmente compatibilizado que nadie lee y que nadie cumple, no puede ser nunca un Plan de la Nación ni puede ser, por tanto, un documento que realmente guíe la acción del Estado y de toda la sociedad. Por eso, en la actualidad se están dando pasos importantes para reformar inclusive el mismo sistema de planificación, y en tal sentido hemos presentado un proyecto a la Oficina Central de Coordinación y Planificación para estructurar el sistema con la participación de todos los niveles de la Administración Pública y la participación de todos los niveles interesados de la sociedad a través de los mecanismos que configuran la llamada planificación democrática, tal y como se han definido desde hace ya algunos años.

El sistema presupuestario también es objeto de atención en este enfoque macroadministrativo. En Venezuela ha habido varios intentos de estructurar un presupuesto por programas desde hace algunos años. Sin embargo, la realidad nos muestra hoy que el presupuesto no ha sido realmente estructurado por programas, porque primero se formula el presupuesto o las autorizaciones de gastos y luego el programa y no como debería ser, definir primero los programas para que la autorización del gasto sea consecuencia de los mismos. En la actualidad se está intentando incorporar realmente los programas al propio presupuesto, es decir, a la propia autorización de gastos, lo que va a dar origen a una reforma de gran trascendencia, que se aplicará en el próximo presupuesto del año 1971 y que implicará que la autorización de gastos vaya

como consecuencia de la definición de los programas, de manera que sean un solo documento de presupuesto y los programas.

Otros sistemas administrativos adolecen de unas fallas increíbles y que también requieren en el enfoque macroadministrativo de una reforma: dentro de éstos, por ejemplo, el sistema estadístico. Hemos señalado también en otras oportunidades que al estudiar nuestra Administración Pública Nacional nos hemos convencido de que ha sido casi por milagro que ha funcionado, ya que muchas decisiones de importancia se han tomado sin que hubiera realmente una base de información suficiente.

Esto ha traído varias consecuencias. En primer lugar, que el proceso de decisión haya sido lento, porque no había información suficiente para adoptar la decisión, originando en la mayoría de los casos el temor de los directivos a tomar las decisiones. Por otra parte, el hecho de que la Administración mal que bien haya funcionado, quizás se ha debido a la gran inteligencia de los directivos que ha tenido el sector público, que les ha permitido tomar decisiones por intuición, sin la suficiente información como para que esas decisiones fueran definitivas. Hoy estamos sufriendo graves consecuencias, ya que muchas de ellas, si se hubiera dispuesto de la información requerida en el momento oportuno, no se hubieran tomado.

Todo este problema de la falta de la producción de la información se refleja en el sistema estadístico. No tenemos hoy un sistema estadístico nacional. Tenemos muchos organismos que producen información estadística, pero la información o es insuficiente o es inútil, o quizás en la mayoría de los casos es incompatible y no consolidable. Muchas veces tenemos informaciones sobre el mismo tema producidas por diversos organismos, pero que no pueden ser consolidadas o compatibilizadas para la toma de decisión. Esto por supuesto tiene un reflejo muy importante en el propio sistema de planificación, ya que sin información estadística y administrativa adecuada es materialmente imposible la labor de planificación. En la actualidad se está iniciando el diagnóstico del sistema estadístico para la reestructuración global del mismo, que traerá entre otras consecuencias el que el Órgano Central del sistema salga del Ministerio de Fomento, como en la actualidad está, y pase a una unidad con cierta autonomía, adscrita al Órgano Central de Planificación.

Otros aspectos de la reforma de los sistemas administrativos se refieren al sistema de compras y suministros y al sistema de contabilidad gubernamental. En estos campos se han realizado intentos de refor-

ma durante los últimos años, pero todavía no han llegado a consolidarse sistemas generales que pudieran contribuir a reducir o racionalizar el gasto público corriente.

Vale la pena insistir en que desde hace algunos años se viene planteando —y ya en este último año y en los futuros será patente— el problema del crecimiento desmesurado del gasto corriente y la necesidad de que se detenga este crecimiento galopante del gasto de funcionamiento de la Administración Nacional. Se ha hablado de la necesaria reorientación del gasto público y de la necesaria racionalización del mismo, pero sin embargo hasta ahora no se han determinado los mecanismos para lograr esa racionalización o esa reordenación del gasto. Es fácil decir que eso es lo que hay que hacer: reordenar y racionalizar el gasto corriente; sin embargo las medidas para racionalizar y reordenar no se han definido ni tomado. Quizás la clave de las medidas está en la propia Reforma Administrativa, tendiente a la racionalización del gasto, y a través del criterio del costo y rendimiento de los servicios públicos lograr la reorientación del mismo cuando se establezca que un determinado gasto no es productivo ni el servicio rendidor.

En este sentido hemos tomado la experiencia que se desarrolló en otros procesos de Reforma Administrativa, basados en el criterio del costo y rendimiento del gasto y de los servicios públicos para, en base al diagnóstico de este costo y rendimiento, poder proponer medidas para racionalizar y reorientar el gasto. Algunas investigaciones se han hecho en la Comisión de Administración Pública y, a primera vista, muestran situaciones realmente alarmantes. Por ejemplo, en materia de alquiler de equipos de computación, paralelamente que tenemos una administración que utiliza procedimientos de escritura a mano y cálculos a tinta, sin embargo, gastamos ochenta millones de bolívares en la operación de los mismos. Ese gasto, que ha ido creciendo en forma descontrolada en los últimos doce años, hace necesario que hoy nos planteemos el problema de reorientarlo a través de una racionalización, que podría implicar la concentración de equipos en centros de computación para que a la vez que sean más eficientes y presten adecuados servicios, puedan liberar un gasto que hoy es gasto corriente o de funcionamiento.

Pero todos estos problemas implican una labor de análisis, de diagnóstico de los diversos renglones del gasto corriente y luego una gran decisión política para tomar las medidas conducentes a esta reorientación o a esta racionalización.

VI. EL ENFOQUE MICROADMINISTRATIVO DE LA REFORMA

El otro enfoque de la reforma administrativa, aparte de este enfoque macroadministrativo, es el que debe acometerse en cada uno de los organismos de la Administración Nacional, es decir, en cada uno de los Ministerios y Organismos de la Administración Central y en cada uno de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos, y en cada una de las Empresas del Estado.

El enfoque microadministrativo de la reforma que, por otra parte, no impedirá las reformas estructurales globales, es un proceso que está en marcha. Para el presupuesto del año 1971 deberán incorporarse reformas estructurales que se han venido determinando y precisando en todos los Ministerios e Institutos autónomos, pero fundamentalmente a nivel ministerial.

Si observamos las estructuras de todos nuestros Ministerios, nos encontramos con que son instituciones que reflejan internamente lo que ha pasado a nivel nacional, es decir, instituciones que han crecido horizontalmente, a través de la creación de nuevas unidades, de nuevas oficinas y direcciones, a medida que las necesidades iban exigiendo acciones y realizaciones concretas al Estado y a su Administración. Esto ha originado que hoy todos los Ministerios presenten una estructura horizontal, es decir, una dirección superior y luego una variedad de oficinas y direcciones que, por supuesto, dificultan e imposibilitan en algunos casos la labor de dirección, coordinación y control que el Ministro y los niveles superiores en los Ministerios deben realizar respecto a las diversas unidades de los mismo.

Esto ha provocado el inicio de un proceso de reconcentración de unidades a través de la redefinición de las funciones que cada Ministerio tiene a su cargo, y ha originado medidas de reestructuración piramidal de los Ministerios.

Por ejemplo, en este sentido, en el Ministerio de Hacienda ya se han dado pasos importantes, inclusive desde 1969. Este Ministerio tenía una dispersión horizontal entre direcciones y oficinas, que van a ser reconcentradas en tres grandes unidades: una Dirección General de Rentas, donde se van a incluir todas las Direcciones de Rentas: Renta Interna, e Impuesto sobre la Renta, Aduanas; una Dirección General de Servicios, en la cual se van a incluir todos los servicios generales del despacho para satisfacer las necesidades de todas sus oficinas; y una Dirección General de Finanzas Públicas, en la cual se van a concentrar la Dirección de Presupuesto, la Dirección de Crédito Público,

la Dirección de Tesorería Nacional y el Centro de Investigaciones Financieras y Económicas.

En esta forma, el mismo esquema queda desarrollado en todos los Ministerios. En el Ministerio de Comunicaciones, por ejemplo, se ha comenzado por definir los programas básicos del Ministerio, Tránsito y Transporte, por una parte, y Comunicaciones por la otra, lo que va dar origen a dos grandes Direcciones Generales en las cuales se van a concentrar las Direcciones existentes: la Dirección General del Tránsito y Transporte tendrá a su cargo la Dirección de Tránsito Terrestre actual, la Dirección de Aeronáutica Civil, la Dirección de Marina Mercante y una nueva Dirección de Transporte Terrestre; y la Dirección General de Comunicaciones, lo que es hoy la Dirección de Correos y la Dirección de Telecomunicaciones.

En esta forma, de acuerdo a este primer paso de la reforma estructural microadministrativa, se ha logrado definir los programas básicos de cada Ministerio, y se ha llegado a la conclusión —es lo que nos ha demostrado la experiencia— de que los grandes programas de los Ministerios no pasan de dos o tres y que es posible reconcentrar todas las dispersas unidades actuales en dos o tres grandes Direcciones Generales.

Este primer paso va a permitir, en primer lugar, que cada uno de los programas suponga una sola Dirección que tenga a su cargo la formulación y conducción de la política en cada uno de ellos y, por tanto, la posibilidad concreta de que se realice un control y una coordinación en la ejecución de esta política, que en la actualidad es casi materialmente imposible. Esta reforma estructural microadministrativa, que si bien es un primer paso, por su racionalidad, además de tener la virtud de ser irreversible, va a provocar otras decisiones en el futuro, ya que implicará la adopción de reformas en cada uno de estos programas que se concentren bajo las Direcciones Generales.

Por otra parte, es un paso tomado en ejecución de una Orden presidencial que ha sido dictada el 13 de mayo de 1970, mediante una "Instrucción por la cual se establecen los lineamientos generales de la Reforma Administrativa". Este acto tiene para el proceso de Reforma Administrativa en Venezuela una tremenda importancia: se trata de un acto mediante el cual el Presidente de la República ordena a toda la Administración pública, en todos sus niveles, el cumplimiento de una serie de pautas y metas de reformas que van a ser desarrolladas en todos los organismos públicos.

Con este documento se establece entonces el ámbito global de la Reforma Microadministrativa: se les indica a todos los organismos qué

es lo que deben hacer, cuáles son las labores que deben cumplir, cuáles son los problemas con los que se van a encontrar y, por tanto, cuáles actividades deben realizar para solucionar esos diversos problemas.

Se trata, por otra parte, de un documento materialmente sin precedentes en el proceso de Reforma Administrativa comparada, ya que por primera vez un Jefe de Estado dicta un documento con esa amplitud como la Instrucción presidencial que establece estos lineamientos generales de la Reforma Administrativa. Con este documento, por otra parte, se garantiza la debida uniformidad del proceso como consecuencia de la estrategia de la Reforma Administrativa, definida en base a la idea de participación y a la noción de sistema. En efecto, hemos señalado que la estrategia consistía en hacer participar en el proceso a todos los niveles administrativos, y la forma ideada para que este proceso guarde uniformidad en todos esos niveles administrativos ha sido precisamente a través de este documento, la Instrucción presidencial, que va a canalizar todas las actividades de reforma en todos los Ministerios, en todos los Institutos autónomos y en todas las Empresas del Estado, dentro de unas grandes líneas que son las que están contenidas en ese documento en la forma de "Lineamientos generales de la Reforma Administrativa". En él no sólo se establecen lineamientos para la Reforma estructural, sino también para la Reforma de la Función Pública en la Administración nacional. De ahí que también formen parte del enfoque microadministrativo el diagnóstico y formulación de reformas en los sistemas y procedimientos que se siguen en cada organismo público, ya que los mismos aspectos analizados en el enfoque macroadministrativo se reflejan en el enfoque microadministrativo.

VII. CONCLUSION

De todo este panorama del proceso de Reforma Administrativa en Venezuela, tanto en su aspecto macroadministrativo como en su aspecto microadministrativo, de la estrategia definida de participación y del objetivo que se persigue —adaptar la estructura administrativa al proceso de desarrollo—, es evidente que la conclusión no puede ser otra que la de que estamos frente a una tarea de dimensiones increíbles: modificar una Administración pública, que estructuralmente fue construida sobre bases pertenecientes al siglo pasado y que funcionalmente tiene sistemas y procedimientos del mismo siglo, y modificar la mentalidad de sus funcionarios, para adaptarla a una nueva realidad y a un proceso de desarrollo nacional que busque la independencia del país. Todos los que han pasado por la Administración pública pueden confirmar lo

insospechable de las proporciones de este proceso. Ello, aunado a su tremenda importancia, exige que este proceso no puede ser realizado y ni siquiera pueda pensarse en su realización sin una gran decisión política, sin un apoyo de los más altos niveles de decisión política del Estado todo.

La Reforma Administrativa no es un problema de un Gobierno, no es un problema de un partido, no es un problema de un grupo, no es un problema de la sola Comisión de Administración Pública y ni siquiera de toda la Administración pública. Realmente, es un problema del país. O decidimos adaptar nuestra Administración pública a nuestras realidades actuales, y, por tanto, decidimos dotar al Estado venezolano de un instrumento que permita conducir nuestra sociedad por un proceso seguro de desarrollo, o de lo contrario nos contentamos con continuar con nuestra situación de dependencia que, frente a ese proceso de desarrollo, producirá consecuencias materialmente impredecibles en cuanto a la brecha que se seguirá abriendo en los próximos diez años respecto a los países altamente industrializados.

El panorama, por tanto, realmente es increíble en cuanto a magnitud, y en cuanto a los esfuerzos que va a exigir del país, en la realización del proceso. No sólo requeriremos, como hasta ahora lo hemos tenido, un gran apoyo de los altos niveles del Ejecutivo Nacional en esta voluntad de reformar, de poner al día, de modernizar, la Administración pública, sino que en un futuro próximo requeriremos evidentemente de un gran apoyo del Parlamento, cuyo funcionamiento también está en la actualidad cuestionado. Para lograr esos apoyos quizá tenemos que comenzar por plantearnos la necesidad, tal como señalábamos al inicio, de pensar en el país en conjunto, y en esa forma, eliminar la actitud que caracteriza hoy a nuestros poderes públicos, en el sentido de que una de las actividades útiles a realizar es impedir que el otro poder actúe, simplemente por impedirlo, agotándose así los esfuerzos del sector público en actitudes estériles y en inacción total. Si superamos esas posiciones, y es el deber de todos formar conciencia de ello, podrá mostrárenos claro el panorama futuro de nuestro desarrollo.

III. LA MARCHA DEL PROCESO

13. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN 1969 *

I. LA NUEVA ORIENTACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La Reforma Administrativa cuya programación se ha iniciado a partir del mes de marzo de 1969, tiene una nueva y distinta orientación respecto de la que se había realizado en años anteriores.

En efecto, el Gobierno ha entendido que la Reforma Administrativa debe ser un proceso continuo, permanente y sistemático de transformaciones de la Administración Pública para adaptar sus estructuras, sus sistemas y sus procedimientos al proceso de desarrollo económico y social; o en otras palabras, para lograr que esas estructuras, sistemas y procedimientos administrativos permitan la ejecución de los planes de desarrollo económico y social y no se conviertan en su freno.

Son las exigencias del desarrollo y de su planificación, por tanto, las que condicionan la Reforma Administrativa.

En tal virtud, no sólo se ha vinculado definitivamente el proceso de Reforma Administrativa al proceso de planificación del desarrollo económico y social, con la adscripción de la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, sino que se ha decidido incluir por primera vez en la historia de los planes de desarrollo nacional, un capítulo específico en el IV Plan de la Nación, destinado a la Reforma Administrativa.

En este sentido, uno de los primeros Decretos dictados por el nuevo Gobierno fue el Decreto N° 28, de 9 de abril de 1969, por medio del

* Capítulo 6 del Primer Mensaje del Presidente de la República doctor Rafael Caldera al Congreso Nacional, *Venezuela en 1969*, Caracas, 1970, pp. 65 a 74.

cual se estableció que la Comisión de Administración Pública quedaba adscrita a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, a objeto de estudiar y coordinar la Reforma de la Administración Pública Nacional. Dicha adscripción fue motivada por la consideración de que esta Oficina participa también en el estudio de la Reforma Administrativa, y a tal efecto, debe dictaminar sobre la creación, modificación o fusión de Ministerios e Institutos Autónomos y debe dirigir la formación y capacitación de funcionarios de planificación, y que, en consecuencia, convenía evitar la duplicidad e interferencias en los servicios.

II. REORGANIZACION DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA

La Comisión de Administración Pública fue creada por Decreto N° 287, de 27 de junio de 1958, con el objeto de estudiar la organización, los métodos y procedimientos de nuestra Administración Pública y las condiciones del funcionario público, con miras a proponer la reforma de la Administración Pública del país. Desde la fecha de su creación, sin embargo, y durante los últimos once años, las normas del referido Decreto N° 287 no fueron reglamentadas y permanecieron sin una definitiva ejecución, lo que produjo una imprecisión en el alcance de las atribuciones de la Comisión.

Para llenar ese vacío, por Decreto N° 103, de 23 de julio de 1969, se dictó el Reglamento de la Comisión de Administración Pública, en el cual, no sólo se determinó el número de miembros que integrarían la Comisión y la forma de su designación, sino que se precisaron detalladamente las atribuciones de la misma. La presencia en la Comisión de dos representantes del Ministerio de Hacienda y de dos representantes de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, interpretan fielmente el espíritu de los Decretos N° 287, de 23 de julio de 1958, y N° 28, de 9 de abril de 1969, que prevén la coordinación entre esos Despachos en la elaboración de las proposiciones encaminadas a hacer efectiva la Reforma de la Administración Pública.

Entre otras funciones el Decreto N° 103, de 23 de julio de 1969, reglamentario de la Comisión de Administración Pública, atribuye a dicha Comisión el encargo de proponer al Ejecutivo Nacional el Plan General de Reforma Administrativa y, además, diversos planes y medidas referentes a: 1°) La reestructuración de la Administración Pública a todos sus niveles y en todos sus sectores, de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y de las Empresas del Estado, con vista a adaptarlos a las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social; 2) La tecnificación de los sistemas, métodos y

procedimientos empleados en la Administración Pública; 3º) La reorganización administrativa y, en particular, la coordinación, desconcentración y descentralización; 4º) El establecimiento de un sistema de procedimiento y recursos administrativos con las debidas garantías para los administrados; 5º) La formación y capacitación del personal de la Administración Pública, mediante la creación de nuevos Institutos, Centros o Escuelas, o la transformación de los existentes; 6º) La estructuración de un estatuto de la Función Pública que comprenda el mejoramiento, remuneración, estabilidad y seguridad social del personal al servicio de la Administración Pública, y 7º) La elaboración de cualquier otro plan o medida relativos a la Reforma Administrativa.

III. LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Por Decreto N° 141, de fecha 17 de septiembre de 1969, se instrumentaron los mecanismos de Reforma Administrativa que permitirán realizar la Reforma de la Administración Pública Nacional, mediante la constitución en todas las dependencias y organismos públicos, de los órganos de programación, ejecución y control de la Reforma Administrativa, en estrecha colaboración con la Comisión de Administración Pública.

Este Decreto parte de la definición de una nueva estrategia de la Reforma Administrativa basada en la idea de que la Reforma de toda la Administración Pública, sólo puede ser realizada por toda la Administración Pública. Es decir, parte del convencimiento de que la Reforma Administrativa es un proceso en el cual debe intervenir, en forma activa y con un papel preponderante, los diversos organismos públicos en los cuales se va a efectuar, y de la necesidad de disipar la falsa idea de que la Comisión de Administración Pública es la única que puede realizar la Reforma. En este sentido, se establecen en los Ministerios, Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos unos Consejos de Reforma Administrativa y unas Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa. Con estos organismos contará la Comisión, como órgano asesor del Ejecutivo Nacional, en la tarea de promover y realizar la Reforma Administrativa en el país.

Los Consejos de la Reforma Administrativa están concebidos como organismos centrales a nivel de cada Ministerio e Instituto Autónomo, destinados a elaborar los programas de Reforma Administrativa en el organismo respectivo, conforme a los lineamientos que proponga la Comisión de Administración Pública al Ejecutivo Nacional; a conocer y aprobar los programas de reforma de las diversas direcciones y depen-

dencias; y a coordinar y controlar la ejecución de los mismos. Están presididos, en cada Ministerio, por el Ministro, e integrados por el Director General, el Consultor Jurídico, los Directores del Despacho y los demás altos funcionarios que determine el Ministro, y por el Presidente de la Comisión de Administración Pública o por delegación de éste, por alguno de los Directores de dicho organismo. Para agilizar las labores de los Consejos se prevé expresamente la posibilidad de que el Ministro pueda delegar en el Director General la presidencia de cada Consejo.

Hasta la fecha se han constituido Consejos de Reforma Administrativa en los siguientes Ministerios: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Fomento, Ministerio de Agricultura y Cría, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Defensa. Además, se han constituido Consejos de Reforma Administrativa en la propia Oficina Central de Coordinación y Planificación, en Institutos como el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, la Corporación de los Andes y el Instituto Nacional de Cooperación Educativa y en Empresas del Estado como la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE).

La justificación de la constitución de los señalados Consejos de Reforma Administrativa, está en la necesidad de comprometer en el proceso de reforma, a todos los Directores de los organismos correspondientes. En esta forma, conforme a las proposiciones que presenten a dichos Consejos, los Ministros y los Directores Generales, todos los Directores del organismo, deberán conocer, discutir y deliberar sobre los proyectos de reforma. Este compromiso, a nivel de Dirección, será la garantía de la ejecución de los programas de reforma.

Así como la Comisión de Administración Pública no puede ella sola realizar la reforma de la Administración Pública, sin comprometer en dicho proceso a todos los organismos públicos; asimismo, el Ministro o el Director General, a través de adecuados mecanismos y con el asesoramiento de la Comisión, deben comprometer en el proceso de reforma, a todo el tren directivo del organismo. De allí que, además, el Decreto expresa en forma clara que "los Directores, Jefes de Oficinas y demás funcionarios directivos de cada organismo, serán responsables de la promoción, desarrollo y ejecución de la Reforma Administrativa en las dependencias a su cargo".

Como Secretariado Permanente del Consejo de Reforma Administrativa, el Decreto prevé la integración, en cada organismo, de unas Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, (OCRA), depen-

dientes del Ministro o del Director General. Estas Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, tienen como función fundamental, no sólo el prestar asesoría técnica a todos los niveles para la ejecución de los programas de reforma, sino también para la preparación de estos programas a nivel de Director General. Las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, tienen a su cargo, además, la promoción de la reforma dentro del organismo respectivo en base a los lineamientos que establezca el Ejecutivo Nacional a nivel macroadministrativo.

Con el objeto de lograr la necesaria coordinación y unificación de todos los programas de reforma de la Administración Pública Nacional y su adecuación al plan general de reforma que establezca la Comisión de Administración Pública, los Consejos de Reforma Administrativa y las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, deben, por supuesto, desarrollar su actividad en estrecha cooperación con la Comisión de Administración Pública tal como expresamente lo prevé el Decreto.

IV. LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Tal como se establece en el referido Decreto N° 141, de fecha 17 de septiembre de 1969, dentro de las atribuciones de los Consejos de Reforma Administrativa que funcionan en cada organismo, está el de elaborar los programas de Reforma Administrativa en su enfoque microadministrativo, conforme a los lineamientos generales que determina el Ejecutivo Nacional, a proposición de la Comisión de Administración Pública. En tal virtud, la Comisión, a través de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, ha presentado al Presidente de la República unos lineamientos generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional, donde se establecen las bases generales que deben guiar la acción de los Consejos de Reforma Administrativa en todos los Ministerios, Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y Empresas del Estado, en la programación y posterior realización de la Reforma Administrativa, en su aspecto microadministrativo.

En este sentido, es la primera vez que en el país se definen, en un todo orgánico, los mecanismos indispensables que deben seguir todos los niveles de la Administración Pública Nacional para programar y realizar una Reforma Administrativa, con miras a la adaptación de las estructuras, sistemas y procedimientos administrativos al proceso de desarrollo económico y social del país.

V. LA PROGRAMACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Paralelamente a las labores de programación y realización de la Reforma Microadministrativa que debe desarrollarse en cada organismo de la Administración Pública Nacional, y tal como se establecerá en el IV Plan de la Nación 1970-1974, la Comisión de Administración Pública, como órgano asesor del Presidente de la República, ha elaborado un programa de Reforma Administrativa 1970-1974 que permitirá, a través de un análisis macroadministrativo de las estructuras de la Administración Pública analizadas en su conjunto, de sus sistemas y de sus procedimientos, promover la transformación de ellas con el mismo objetivo de adaptarlas definitivamente a las exigencias del desarrollo económico y social del país.

Tal como se señaló, esta es la primera vez que se incluirá expresamente en un Plan de la Nación, un Capítulo destinado a la Reforma Administrativa.

VI. REALIZACIONES CONCRETAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

1. *La regionalización administrativa*

Dentro de las medidas de Reforma Administrativa más importantes que se han dictado en el país, durante el último año, ha sido la regionalización administrativa de Venezuela, conforme a las normas establecidas en el Decreto N° 72, de 11 de junio de 1969, la más destacada.

Motivó la emisión de este Decreto el hecho de la existencia de las profundas diferencias en el grado de desarrollo de las distintas regiones del territorio nacional; de la necesidad de impulsar el desarrollo nacional dentro del proceso acelerado y armónico; de la necesidad de coordinar las actividades que realiza la Administración Pública Nacional en las distintas entidades federales; y de la no coincidencia de las zonas en que los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado han dividido al territorio nacional, lo que dificultaba las labores de coordinar sus actividades.

Con tal motivo, a los fines de la ordenación de las actividades que el Ejecutivo Nacional desarrollará en todo el país, se dividió el territorio nacional en ocho regiones administrativas que agrupan total o parcialmente una o más entidades federales, en la siguiente forma: 1°) Región Capital: integrada por el Área Metropolitana de Caracas, las demás áreas del Distrito Federal y del Estado Miranda y las Dependencias Federales; 2°) Región Central: integrada por los Estados

Aragua, Carabobo, Cojedes y Guárico; 3º) Región Centro-Occidental: integrada por los Estados Falcón, Lara, Portuguesa y Yaracuy, exceptuados el Distrito Sucre y el Municipio Guanare del Distrito Guanare del Estado Portuguesa; 4º) Región Zuliana: integrada por el Estado Zulia; 5º) Región de los Andes: integrada por los Estados Barinas, Mérida, Táchira y Trujillo, el Municipio Guanare y el Distrito Sucre, del Estado Portuguesa y el Distrito Páez, del Estado Apure; 6º) Región Sur: integrada por el Estado Apure, el Distrito Cedeño del Estado Bolívar y el Territorio Federal Amazonas, exceptuado el Distrito Páez del Estado Apure; 7º) Región Nor-Oriental: integrada por los Estados Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre, y 8º) Región de Guayana: integrada por el Estado Bolívar y el Territorio Federal Delta Amacuro, exceptuado el Distrito Cedeño del Estado Bolívar.

Además, para fines estadísticos y censales y para cualquier otro fin, se definió expresamente como Área Metropolitana de Caracas, el área comprendida por el Departamento Libertador y parte de la Parroquia Carayaca del Departamento Vargas del Distrito Federal, el Distrito Sucre y los Municipios San Antonio, Carrizal y Cecilio Acosta del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda.

De acuerdo al indicado Decreto, en cada una de las regiones administrativas del país debe funcionar una Oficina de Coordinación y Planificación, con las siguientes funciones: 1º) Promover la creación y funcionamiento de órganos apropiados para el desarrollo de la región y de las estructuras y mecanismos necesarios para lograr la mayor participación de sus pobladores en el análisis y formulación de políticas de desarrollo para la misma; 2º) Estudiar las necesidades de desarrollo de la región y acopiar el material estadístico necesario para la elaboración de los planes regionales; 3º) Estudiar la incidencia de las inversiones públicas y privadas en el desarrollo económico y social de la región; 4º) Programar el desarrollo integral de la región conforme a las normas de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) y dentro del ámbito del Plan de la Nación; 5º) Propiciar el estudio y ejecución de proyectos que contribuyan al desarrollo económico de la región en concordancia con el Plan de la Nación, previa aprobación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación; 6º) Auxiliar al Ejecutivo Nacional en el control de la ejecución del Plan de la Nación en la parte relativa a la región, de acuerdo con las normas y procedimientos que establezca la Oficina Central de Coordinación y Planificación; 7º) Coordinar las actividades de los servicios dependientes de la Administración Pública Nacional y de los Institutos Au-

tónomos y Empresas del Estado, entre sí, y con las que realicen los Gobiernos Estadales y Municipales de la región, sin perjuicio de las facultades que la Constitución y las leyes atribuyen a los Gobernadores y Concejos Municipales; 8º) Articular los planes urbanísticos que preparen los Concejos Municipales de la región con los que preparen los organismos nacionales; 9º) Asesorar a las administraciones estadales y municipales de la región en la elaboración y control de ejecución de sus presupuestos cuando tal servicio le sea requerido por el Gobernador o el Presidente del Concejo Municipal respectivo; 10º) Establecer mecanismos de cooperación con las Fundaciones o Corporaciones del Desarrollo de la Región y con Oficinas de Coordinación y Planificación de otras regiones; 11º) Crear las Comisiones de trabajo que estime conveniente para el mejor desarrollo de las facultades de coordinación, control y planificación, previa la aprobación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

2. *La delegación de atribuciones*

Una de las fallas tradicionales en la Administración Pública Nacional ha sido la excesiva concentración de funciones en sus niveles superiores, lo que origina no sólo una dilación y paralización de algunos procesos de decisión, sino que crea dificultades en la capacidad de los funcionarios y unidades subalternas para asumir responsabilidades y recarga demasiado a las altas autoridades del organismo sustrayéndolas de labores muchas veces más importantes para el mismo. Para obviar estos inconvenientes, se dictó por Decreto N° 140, de fecha 17 de septiembre de 1969, el Reglamento sobre Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional, mediante el cual se inició un necesario proceso de desconcentración administrativa a través de la delegación de atribuciones en la toma de decisiones, con la consiguiente precisión de responsabilidades.

Es de prever que este proceso de desconcentración administrativa, no sólo debe llegar a niveles altos o de Dirección del organismo respectivo en la capital de la República, sino que inclusive debe llegar a altos niveles regionales del mismo organismo en las Regiones Administrativas previstas en el indicado Decreto N° 72 de 11 de junio de 1969, ya que la ausencia de delegación de atribuciones generalmente ha producido además, una excesiva concentración de tramitaciones y decisiones sobre asuntos de importancia en determinadas áreas geográficas, dificultando así la prestación de servicios y marginando regiones del país con urgencia de desarrollo.

Mediante el referido Decreto N° 140, de fecha 17 de septiembre de 1969, se autorizó a los Ministros para delegar bajo su responsabilidad en los Directores Generales, Consultores Jurídicos, Directores y altos funcionarios del Despacho correspondiente, la firma de los actos y documentos propios de sus respectivos ministerios, exigiéndose que dicha delegación se publique en la *Gaceta Oficial* de la República.

3. *La coordinación, administrativa y control de los Institutos Autónomos*

La proliferación de unidades descentralizadas y particularmente de Institutos Autónomos en la Administración Pública Nacional, dio origen a la necesidad de estructurar fórmulas para lograr una efectiva coordinación, administración y control de los Institutos Autónomos en la Administración Pública Nacional.

Con tal motivo el Consejo de Ministros se ha abocado a la consideración de un Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de Institutos Autónomos, que tiene por objeto regular las actividades de dichos organismos con el propósito de proveer una adecuada coordinación de las mismas y propender a que ellas estén en un todo, de acuerdo con las metas trazadas en el Plan de la Nación, de modo que los mismos contribuyan eficazmente al desarrollo económico y social del país, conforme a las exigencias de dicho Plan y a las directivas señaladas por el Ejecutivo Nacional.

Además, en el referido Reglamento se han previsto en forma expresa, adecuados mecanismos para lograr una participación efectiva de los mismos en la realización de los planes de desarrollo nacional; para lograr una coordinación de los mismos, a través del Consejo de Institutos Autónomos, previsto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; para lograr un efectivo control administrativo de sus actividades a través de los Ministerios de Adscripción, para uniformar en lo posible el régimen financiero de los mismos; y para hacerlos participar en el proceso de programación del presupuesto nacional de gastos.

14. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN 1970 *

I. ORIENTACION DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Durante el año 1970 el proceso de reforma administrativa se mantuvo dentro de la orientación esbozada el año anterior. Es decir, la vinculación de la reforma con el desarrollo del país y la planificación del mismo como idea matriz del proceso. Por ello, la reforma iniciada, fundamentalmente persigue estructurar una Administración Pública para el desarrollo; con capacidad para planificarlo y para movilizar, asignar y combinar las acciones y recursos necesarios para el logro de sus objetivos, dotando al Estado de un adecuado instrumento para la plena realización de su función de promoción social y económica del país, y que le permita, además, provocar los cambios que aquél implica.

Ahora bien, conforme a los lineamientos consagrados en los Decretos N° 103, de 23 de julio de 1969, y N° 141, de 17 de septiembre de 1969, en el proceso de programación y ejecución de la reforma administrativa se han distinguido dos grandes enfoques: el macroadministrativo y el microadministrativo.

En el primer enfoque, que incide sobre la Administración Pública en su conjunto, considerada como un todo, corresponde a la Comisión de Administración Pública, adscrita a la Oficina Central de Coordinación y Planificación desde el año anterior, como órgano asesor en la materia del Presidente de la República, realizar un macroanálisis y un diagnóstico de la Administración Pública a escala nacional y, en particular, de todas sus estructuras, sistemas y procedimientos administrativos. Como resultado de esa labor, la Comisión ha iniciado la presentación al Ejecutivo Nacional, para su aprobación y posterior ejecución, de los elementos indispensables para la elaboración de un Plan de Reforma Administrativa.

* Capítulo 6 del Segundo Mensaje del Presidente de la República doctor Rafael Caldera al Congreso Nacional, *Venezuela en 1970*, Caracas, 1971, pp. 85 a 92.

En el enfoque microadministrativo de la reforma administrativa, que incide sobre cada uno de los organismos que en la actualidad conforman la Administración Pública, corresponde a los Consejos de Reforma Administrativa y Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa de los diversos organismos, en estrecha cooperación y con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, la realización de un microanálisis y diagnóstico de sus estructuras, sistemas y procedimientos, como resultado de lo cual se han formulado propuestas de reforma que han comenzado a ejecutarse durante el año de la cuenta.

Dicho proceso de cambio administrativo, tanto en su aspecto microadministrativo, como en su enfoque macroadministrativo, se ha venido llevando a cabo bajo tres ángulos distintos: la Reforma Estructural, la Reforma Funcional y la Reforma de la Función Pública.

La Reforma Estructural acomete el estudio y posterior adaptación de la estructura organizativa de los diversos organismos públicos, a los programas y funciones que le han sido asignados en el proceso de desarrollo económico y social; revisión y adaptación que debe realizarse con visión sectorial.

La Reforma Funcional incide sobre los diversos aspectos del funcionamiento de los órganos administrativos y, particularmente, tiene por objeto racionalizar y perfeccionar los sistemas, procedimientos y métodos administrativos y buscar su adaptación a las nuevas técnicas, para obtener no sólo un adecuado logro de los cometidos de los diversos organismos y una adecuada eficacia de sus sistemas, sino también un mayor rendimiento y productividad del gasto público.

La Reforma de la Función Pública tiende a modificar y mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios y empleados públicos a través del definitivo establecimiento del Estatuto de la Función Pública y de la institucionalización del sistema de administración de personal, realizados por la reciente Ley de Carrera Administrativa; circunstancias básicas para lograr un aumento del rendimiento y eficiencia de aquéllos y, en definitiva, lograr una mayor productividad del gasto público.

II. LA REFORMA MICROADMINISTRATIVA

1. *Los lineamientos generales de la reforma*

En el campo de la reforma microadministrativa, en el mes de mayo se admitió la Instrucción Presidencial RA-1 dirigida a todos los Ministerios y demás Organismos de la Administración Central, a los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y a las Empresas del

Estado, mediante la cual se establecen los "Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional" y se ordena la realización del proceso.

2. La reforma estructural en los Ministerios

En cumplimiento de lo expresamente previsto y ordenado en la Instrucción Presidencial, durante el año 1970 los diferentes Consejos de Reforma Administrativa y las correspondientes Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa de los Ministerios, en coordinación con la Comisión de Administración Pública, propusieron para la mayoría de los trece Ministerios del Ejecutivo Nacional, una nueva organización estructural, con base en la creación de grandes Direcciones Generales que debían atender los programas básicos a cargo de los mismos. Conforme a ello, en el Proyecto de Ley de Presupuesto del año 1971, se propusieron con una nueva estructura los Presupuestos de los Ministerios de Hacienda, de Fomento, de Relaciones Exteriores, de Sanidad y Asistencia Social, de Obras Públicas y de Educación, y las Cámaras Legislativas aprobaron íntegramente la reforma propuesta para el Ministerio de Hacienda.

Posteriormente, por Decreto N° 539, de febrero de 1971, se ha dictado el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, sustitutivo del viejo Reglamento de 1940, en el cual se establece una nueva estructura general para todos los Ministerios. De acuerdo a dicho Reglamento, la organización, la competencia y el funcionamiento de las dependencias de los Ministerios, estarán determinados por las disposiciones del mismo, así como por las normas de organización que para cada uno de los Ministerios dicte el Presidente de la República mediante Decreto y por los reglamentos internos que promulgue por Resolución cada Ministro.

En todo caso, es de destacar que el nuevo Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios establece las normas generales para la estructura orgánica de los mismos; normas que deberán ser desarrolladas, en particular respecto a cada Ministerio, mediante diversos Decretos Orgánicos. En este sentido, mediante el Decreto N° 540, se ha dictado el Reglamento Orgánico del Ministerio de Obras Públicas, en el cual se establece que este Despacho estará integrado por el Despacho del Ministro y las Direcciones Generales de Vialidad, de Desarrollo Urbanístico, de Recursos Hidráulicos y de Servicios.

Por último, es de destacar que tanto el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, como el reciente Reglamento Orgánico del

Ministerio de Obras Públicas, se han dictado siguiendo los lineamientos generales que en materia de reforma estructural establece la Instrucción Presidencial RA-1 emitida el 13 de mayo de 1970.

3. *La reforma administrativa en los Institutos Autónomos*

Por el Decreto N° 280, de 8 de abril de 1970, se dictó el Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional, mediante el cual se ha iniciado el proceso de reforma administrativa en la Administración descentralizada. El referido Reglamento se dictó con base en la consideración de que las actividades de los Institutos Autónomos debían desarrollarse en un todo de acuerdo con las metas trazadas en el Plan de la Nación y conforme a las directrices señaladas por el Ejecutivo Nacional, de modo que contribuyeran eficazmente al desarrollo económico y social del país, y de que la autonomía que había sido concedida a dichos Institutos tenía por finalidad realizar, de manera especializada, los servicios atribuidos a la Administración Pública Nacional y, en consecuencia, que debían ser considerados como entes instrumentales de la misma, sujetos al control del Ejecutivo Nacional.

En particular, en el referido Reglamento se han previsto en forma expresa, adecuados mecanismos para lograr la coordinación de las actividades de los Institutos Autónomos a través del Consejo de Institutos Autónomos y de sus Comisiones; para hacer participar a dichas instituciones en la formulación del Plan de la Nación y de los programas anuales; para lograr un efectivo control administrativo y de tutela de sus actividades mediante el otorgamiento a los respectivos Ministerios de adscripción de adecuados poderes de supervisión y control; para uniformar el régimen financiero, de administración de personal, de rendición de cuentas y de contabilidad aplicable a los Institutos Autónomos en cuanto sea posible; y para hacerlos participar en el proceso de elaboración de los presupuestos por programas anuales de la Nación.

En el año de la cuenta se instaló el Consejo de Institutos Autónomos y se comenzó la evaluación de las funciones y realizaciones correspondientes a los entes de gestión económica descentralizados.

III. LA REFORMA MACROADMINISTRATIVA

1. *El diagnóstico de la Administración Pública Nacional*

Durante el año 1970 se inició la realización del diagnóstico de la Administración Pública Nacional por parte de la Comisión de Adminis-

tración Pública, el cual se espera quedará concluido durante el transcurso del año 1971. A tal efecto, se levantó la información correspondiente a la mayoría de los organismos nacionales.

Los programas objeto de dicho diagnóstico fueron establecidos con base en las áreas del programa de trabajo definido para la planificación de la reforma administrativa y comprendieron las estructuras administrativas: funciones públicas, estructuras para su ejecución, recursos, coordinación de programas y otras; los sistemas prioritarios y auxiliares para el desarrollo: planificación, presupuesto, estadística, información, contabilidad, compras y suministros, computación y archivos; y, por último, el área de la Función Pública, la cual incluye la organización y el sistema para la administración de personal, reclutamiento y selección de funcionarios públicos, clasificación y remuneración de cargos, seguridad social, contratación colectiva y los procedimientos de personal, con especial referencia a los de registro y control de funcionarios públicos.

Los estudios del diagnóstico en las áreas referidas serán objeto de un Informe General sobre la Administración Pública venezolana, el cual al mostrar su situación real, permitirá, mediante la confrontación de esa realidad con el marco teórico de la reforma macroadministrativa elaborar el Plan General de Reforma de la Administración Pública Nacional.

2. *El Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa en Venezuela*

La Comisión de Administración Pública ha preparado para su discusión por los diversos niveles de la Administración Pública, un Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa en Venezuela, en el cual se describe, con base en el prediagnóstico que ha efectuado de la Administración Pública Nacional, una proposición del marco teórico de las transformaciones que habría de sufrir para adaptarla a las exigencias del desarrollo y los criterios generales para una reforma macroadministrativa, los cuales una vez discutidos, aceptados y decididos por el Ejecutivo Nacional, darán lugar a la elaboración del Plan General de Reforma de la Administración Pública Nacional, mediante la confrontación del mismo con los resultados del diagnóstico de ésta.

Por otra parte, es de señalar que el Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional de 8 de abril de 1970 dispone que, antes del 14 de abril de 1971, el Ministerio de Hacienda y la Oficina

Central de Coordinación y Planificación, oída la Comisión de Administración Pública, deberán presentar conjuntamente al Presidente de la República, un Informe circunstanciado en que se indique los Institutos Autónomos que por la naturaleza de sus actividades sea conveniente transformar en Empresas del Estado; aquellos respecto de los cuales se recomienda la fusión por considerarla adecuada; y, por último los que se considera conveniente extinguir. Visto el Informe, se adoptarán las iniciativas que se estimen pertinentes.

IV. LA REFORMA DE LA FUNCION PUBLICA

1. *La Ley de Carrera Administrativa*

Con la Ley de Carrera Administrativa promulgada el 4 de septiembre de 1970 se ha institucionalizado en la Administración Pública venezolana el sistema de administración de personal que había venido siendo elaborado y aplicado por la Comisión de Administración Pública, en base al Reglamento sobre Administración de Personal para los Servidores del Gobierno Nacional dictado por el Decreto N° 394, de 14 de noviembre de 1960. Dicha Ley establece un Estatuto para el funcionario público, el cual ha de permitirle desarrollar con mayor eficiencia sus actividades, al garantizarle su estabilidad y goce de una serie de derechos y beneficios.

2. *El Sistema de Administración de Personal*

Mediante la Ley de Carrera Administrativa se creó la Oficina Central de Personal, antigua Oficina Asesora de la Función Pública de la Comisión de Administración Pública y se le señaló como objetivo fundamental elaborar y organizar el Sistema de Administración de Personal y supervisar su aplicación y desarrollo.

Por ser una entidad administrativa dependiente de la Presidencia de la República y en atención a las funciones que le atribuye la propia Ley, la Oficina Central de Personal constituye el órgano técnico que asesorará al Ejecutivo Nacional en la administración de personal y ejecutará sus políticas; y, a través del cual dispondrá los mecanismos, normas, procedimientos y acciones dirigidas a hacer efectivos los objetivos de la Ley.

Dentro de este marco, el Gobierno sostiene que el factor más importante de la Administración Pública es el factor humano por sí mismo y para lograr un mejor servicio. Por ello, dirigirá su política de personal hacia el mejoramiento integral de ese factor mediante la racionalización

del sistema de administración de personal, el mejoramiento de la capacidad técnica, el estímulo de la motivación individual en razón de la estabilidad y del reconocimiento de los méritos, y el establecimiento de un régimen de sanciones que garantice el comportamiento disciplinario.

Durante el año de la gestión a través de la antigua Oficina Asesora de la Función Pública de la Comisión de Administración Pública y, a partir de noviembre, de la Oficina Central de Personal, se realizaron los estudios necesarios para elaborar las normas y procedimientos relativos a los diversos aspectos del Sistema de Administración de Personal; el levantamiento de la información correspondiente al macrodiagnóstico de la Función Pública en la Administración Pública, la cual servirá de base para la formulación del Plan de Reforma de la Administración de Personal en el sector público; y, estudios requeridos para crear los instrumentos básicos para la estructuración del Sistema de Administración de Personal, tales como el análisis de los sueldos, salarios y prestaciones sociales existentes en Venezuela, el cual permitirá evaluar comparativamente el sistema de remuneración de cargos vigente actualmente en la Administración Pública con respecto al nivel general de remuneraciones que presenta el mercado de trabajo nacional; la revisión y actualización en once Ministerios y dos Institutos Autónomos del Sistema de Clasificación de Cargos y el comienzo del programa de actualización del Manual Descriptivo de Clases de Cargos.

Se elaboraron y analizaron estadísticamente un número considerable de pruebas de conocimientos y aptitudes y se comenzaron estudios sobre evaluación de eficiencia de los funcionarios y factibilidad de establecer el horario corrido de trabajo en la Administración Pública.

Por otra parte, se asesoró a diversos organismos públicos en aspectos relativos a organización, procedimientos y estudios económicos en el área de personal. Se inició el proceso de reglamentación de la Ley de Carrera Administrativa y se estructuró la Oficina Central de Personal de conformidad con lo que pauta la Ley.

3. *La formación y el perfeccionamiento de funcionarios públicos*

El proceso de implantación de la reforma administrativa hizo necesario que se operase una modificación en las políticas de capacitación y adiestramiento. En tal sentido, la Escuela Nacional de Administración Pública durante el año de la cuenta continuó con el proceso de renovación académica iniciado a partir del segundo semestre del año anterior.

La División de Adiestramiento en Servicio, adscrita a la Escuela Nacional de Administración Pública en agosto de 1969, también reestructuró y adaptó su política a las nuevas exigencias, ampliando su campo de acción hasta aquellos organismos del interior del país en los que se hacía imprescindible impartir adiestramiento.

15. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN 1971 *

I. ORIENTACION DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Durante el año 1971, al igual que en el anterior, el proceso de reforma administrativa se mantuvo dentro de la orientación señalada en 1969 y seguida durante el año 1970. Los textos fundamentales que continuaron guiando las actividades de la Comisión de Administración Pública y de los diversos organismos de reforma administrativa fueron el Capítulo VI del IV Plan de la Nación 1970-1974 que define la política del Gobierno en el campo de la reforma administrativa, y la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970 mediante la cual se establecieron los lineamientos generales de la misma. En el campo macroadministrativo, el Informe Preliminar sobre la reforma administrativa en Venezuela, publicado parcialmente en seis volúmenes por la Comisión de Administración Pública, y sometido a amplia consulta en todos los sectores administrativos, estableció las bases para la preparación de un Plan de Reforma Administrativa a ser presentado al Ejecutivo Nacional y respecto de cuyo contenido algunas medidas han sido adoptadas por el Ejecutivo Nacional.

En 1971 las actividades realizadas en este campo abarcaron fundamentalmente tres aspectos: la Reforma Estructural, la Reforma Funcional y la Reforma de la Función Pública.

II. LA REFORMA MICROADMINISTRATIVA

Las actividades de reforma microadministrativa, fundamentalmente en el campo estructural, se realizaron dentro de las orientaciones establecidas en el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, dictado en febrero de 1971.

* Capítulo 6 del Segundo Mensaje del Presidente de la República doctor Rafael Caldera al Congreso Nacional, *Venezuela en 1971*, Caracas, 1972, pp. 91 a 101.

1. *La reforma estructural en los Ministerios*

A. *Aspectos generales*

Conforme a la orientación prevista en los Lineamientos Generales sobre la Reforma Administrativa establecidos en la Instrucción Presidencial RA-1 y desarrollados a través del citado Reglamento, la Comisión de Administración Pública propuso medidas de reforma estructural en todos los Despachos ministeriales, las cuales siguieron la misma orientación de las puestas en práctica en el Ministerio de Hacienda en el año anterior y de las ensayadas desde comienzos del año 1971 en el Ministerio de Obras Públicas.

La Comisión de Administración Pública, además de la reforma microestructural del Ministerio de Obras Públicas, en colaboración con las diversas Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, realizó una serie de actividades enmarcadas dentro del esquema de trabajo sectorial. A través de las labores de la Comisión se logró dentro del sector promoción social, un diagnóstico preciso sobre la situación de la Dirección de Asuntos Sociales del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, lo que permitió preparar y presentar un proyecto integral de reforma de la misma.

Dentro del sector educación y del sistema de ciencia y tecnología se hicieron análisis e investigaciones que facilitaron la elaboración de un nuevo esquema organizativo para el Ministerio de Educación y permitirán revisar, en el curso del presente año, la estructura y las funciones del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT).

En el campo de la salud se elaboraron los proyectos de Reglamento de Regionalización del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y de Reglamento Orgánico del Ministerio, ambos en proceso de discusión a nivel ministerial.

Dentro del sector hidrocarburos y minería, y en virtud de las obligaciones impuestas al Ejecutivo Nacional por la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, se elaboró y aprobó por Decreto N° 746, de 29 de septiembre de 1971, la creación de la Dirección de Coordinación, Inspección y Control de los Bienes Afectos a Reversión en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

En el área correspondiente al sector agropecuario se adelantaron los estudios relativos a la organización del Ministerio de Agricultura y Cría; y, con la asistencia de técnicos al servicio de los organismos del sector, se elaboró un proyecto de modelo normativo acerca de lo

que debe ser la estructura del sector de desarrollo agropccuario; se identificaron los programas cumplidos actualmente por los organismos y se planteó su reagrupación en base a los programas básicos vislumbrados en la reorganización.

Dentro del sector defensa se concluyó y se comenzó a implantar el proyecto integral de reforma del Servicio de Ingeniería Militar; se inició el proyecto de reforma de la Comandancia General del Ejército y se reorganizó la Dirección General de los Servicios del Ministerio de la Defensa.

La Comisión de Administración Pública participó directamente en los estudios relacionados con la estructura organizativa de la Empresa Nacional de Comunicaciones y Correo; elaborando, en coordinación con la Comisión Promotora de la Empresa, una proposición relativa a la estructura orgánica de la misma, los Manuales de Organización, Sistemas y Procedimientos, y un informe sobre la regionalización del servicio telegráfico.

B. *La regionalización administrativa*

Durante el año 1971 se hicieron los estudios requeridos para establecer los lineamientos administrativos para la implantación de la política de regionalización; para definir las estructuras administrativas, los niveles de competencias, los sistemas, métodos, procedimientos y la organización de las regiones en todo el territorio nacional; y para facilitar la colaboración entre los organismos de planificación regional y los diversos entes integrantes de la Administración Pública en el ámbito de las regiones.

Se efectuó una evaluación completa acerca del estado de avance de la regionalización en lo administrativo, particularmente sobre el grado de adaptación de los Ministerios, con base a la cual se ha procedido a disponer las medidas administrativas necesarias para superar los obstáculos detectados. Se concluyó la investigación sobre las actividades realizadas por las Gobernaciones Estadales; se ha iniciado, en coordinación con varios Ministerios y algunos organismos regionales, una amplia investigación sobre la desconcentración administrativa; se elaboró un anteproyecto de reforma del Decreto N° 72 sobre la Regionalización Administrativa, actualmente en consulta a nivel ministerial; y se concluyó un informe sobre los aspectos administrativos e intergubernamentales de la regionalización venezolana con asesoramiento de las Naciones Unidas.

2. *La reforma estructural en los Institutos Autónomos*

A. *El Consejo de Institutos Autónomos*

En el año de la Cuenta se efectuó la Primera Reunión del Consejo de Institutos Autónomos creado por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y reglamentado en el Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos, de 8 de abril de 1970, a la cual asistieron representantes de todos los entes descentralizados en la Administración Pública Nacional. Se crearon, instalaron y pusieron en funcionamiento las Comisiones previstas en el Reglamento citado, integradas por la totalidad de los institutos autónomos, empresas del Estado y otros entes de la administración descentralizada y se dispuso lo necesario para crear e instalar el Comité Permanente del Consejo, el cual ya está funcionando.

B. *La Segunda Conferencia Venezolana de Empresas Estatales de Servicio Público*

Con los auspicios de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, la Comisión de Administración Pública y el Colegio de Ingenieros, se efectuó en noviembre de 1971 la Segunda Conferencia Venezolana de Empresas Estatales de Servicio Público, organizada por la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANIV), de acuerdo a lo dispuesto en la anterior realizada en 1970.

En dicha Conferencia se evaluaron los resultados de la puesta en práctica de las recomendaciones de la Primera Conferencia y se analizaron los problemas de fondo que confrontan las empresas de servicio público en cuanto a sus formas de integración, al control de su gestión, a la medición de sus actividades y a la obtención y utilización de los recursos requeridos para prestar eficientemente los servicios a su cargo. Asimismo, se intercambiaron informaciones y experiencias acerca de los criterios, programas, sistemas y procedimientos aplicados relacionados con los objetivos anteriores. En la Segunda Conferencia se acordó encargar a la Comisión de Administración Pública de la Secretaría Permanente de las mismas.

C. *Aspectos articulares*

Aparte de la labor de reforma llevada a cabo en los diferentes Ministerios, la Comisión desarrolló un intenso trabajo de asesoría directa

e inmediata en diversos Institutos Autónomos y Empresas del Estado. En el sector desarrollo cultural se realizó un estudio exhaustivo del Instituto de Cultura y Bellas Artes que permitió la elaboración del primer presupuesto por programas de la Institución y la elaboración del correspondiente proyecto de reforma administrativa. Dentro del sector salud se creó una Oficina de Programación y Presupuesto y una Oficina de Organización y Métodos en el Instituto Nacional de Nutrición, y se logró la elaboración del proyecto de reforma de la Institución. En el sector de promoción social se elaboró el proyecto de reforma del Consejo Venezolano del Niño, el cual facilitó la realización de importantes cambios estructurales en el organismo.

Con el asesoramiento de la Oficina Sanitaria Panamericana se concluyó el Informe correspondiente a la reforma administrativa del Instituto Nacional de Obras Sanitarias y se dio comienzo a su implantación. Dentro del sector transporte se realizó el estudio sobre la organización y funcionamiento de la Línea Aeropostal Venezolana contentivo de propuestas concretas de reforma de la Empresa, el cual ha sido sometido a la consideración de sus directivos. En el sector desarrollo industrial se concluyeron los diagnósticos de diez organismos y se realizaron reformas parciales o promovieron estudios en distintos organismos tales como el Banco Industrial de Venezuela, la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE), los Centrales Azucareros dependientes de la CVF (CENAZUCA).

III. LA REFORMA MACROADMINISTRATIVA

1. *El Plan de Reforma Administrativa*

Durante el año 1971 se elaboró el estudio "Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa en Venezuela", alrededor del cual se ha promovido una consulta entre los diversos organismos que integran la Administración Central y sectores representativos nacionales, cuyos resultados permitirán preparar el Informe Final sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, el cual se estima estará listo para ser presentado en el año 1972.

En dicho Informe se establecerán los criterios fundamentales del Plan de Reforma de las estructuras, los sistemas y del régimen jurídico de la Administración Pública venezolana, con el objeto de que además de servir de guía para el futuro crecimiento de la Administración Pública del país, sirva para ejecutar el Plan de Reforma de la misma.

2. Aspectos sectoriales

En el campo de la reforma macroadministrativa se han venido definiendo aspectos prioritarios de carácter sectorial que han dado lugar a esfuerzos particulares en el campo de la reforma administrativa, tales han sido los correspondientes a los sectores vivienda y desarrollo urbano y salud.

En cuanto al sector salud, el 1º de septiembre de 1971, mediante el Decreto N° 690, se encomendó al Ministro de Sanidad y Asistencia Social realizar los estudios y proponer las medidas que permitan establecer el Servicio Nacional de Salud.

En virtud de tal decisión, el Ministro de Sanidad y Asistencia Social, por Resolución del 11 de octubre de 1971, creó una Comisión Especial para el cumplimiento de lo dispuesto en el mencionado Decreto. Dicha Comisión ha elaborado un programa de investigación global del sector salud en el país, con miras a lograr una visión actualizada de las áreas más importantes que lo definen, así como de sus instituciones más representativas, estudio de los aspectos legales, funciones asignadas, estructura y organización, producción de bienes y servicios, gastos y sistemas de financiamiento; y estudiar la demanda de servicios para los próximos años, las necesidades de nuevos recursos humanos, de inversiones físicas, y su expresión final en recursos económicos.

Durante el transcurso del año 1972 la Comisión presentará un diseño de integración de servicios y las bases técnico-administrativas para la formulación de un proyecto de ley que permita el establecimiento del Servicio Nacional de Salud.

Ahora bien, la Comisión de Administración Pública, como resultado de los estudios e investigaciones realizadas en el curso del ejercicio, procedió a preparar un proyecto de clasificación de la Administración Pública por sectores, con base en la cual se inició la elaboración de los Informes Sectoriales y las propuestas de reforma correspondientes.

En dicha clasificación se propone reordenar los sectores administrativos según los siguientes grupos: Política, Seguridad y Defensa (Relaciones Políticas Interiores, Relaciones Políticas Exteriores, Defensa y Justicia); Desarrollo Económico (Finanzas, Desarrollo Industrial, Turismo, Comercio, Desarrollo Agropecuario y Minas e Hidrocarburos); Desarrollo Social (Educación, Salud, Trabajo, Previsión y Seguridad Social, Promoción Social y Desarrollo Cultural); Desarrollo Físico y Ordenación Territorial (Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Urbanismo y Recursos Naturales Renovables).

3. *La reforma de los sistemas funcionales*

De acuerdo con los planes de reforma de la Administración Pública Nacional se continuó trabajando durante el año de la Cuenta en las investigaciones necesarias para preparar las propuestas de reforma funcional, las cuales abarcarán los diversos aspectos relacionados con el funcionamiento de los órganos administrativos, a fin de racionalizar y perfeccionar los sistemas y procedimientos y facilitar la adopción de las técnicas administrativas más modernas.

A. *El Sistema Estadístico*

Durante el año 1971, siguiendo los planes elaborados por la Comisión de Administración Pública en materia de reforma funcional, se llevó a cabo un estudio del sistema estadístico actual a fin de conocer las deficiencias del mismo. Como resultado de este estudio se preparó un informe en el cual se propusieron las reformas administrativas, técnicas y legales necesarias para lograr una mejor estructuración y funcionamiento del Sistema Estadístico Nacional. Asimismo, por Relación de fecha 15 de julio de 1971, de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, se creó el Comité de Enlace para Asuntos Estadísticos, con carácter permanente y *ad honorem* con la finalidad de analizar los problemas relativos a las estadísticas nacionales y recomendar medidas que conduzcan a hacerlas más confiables, a fin de que se cuente con la información necesaria para la planificación del desarrollo económico y social del país y para la ejecución de los programas vinculados al mismo.

B. *El Sistema Nacional de Informática*

En el campo de la Informática se concluyó el estudio sobre la contratación de equipos electrónicos para el procesamiento de datos por parte del Ejecutivo Nacional. Dicho estudio, llevado a cabo por el Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública, culminó con la elaboración de un proyecto de contrato tipo para el arrendamiento de sistemas de procesamiento electrónico de datos. Dicho instrumento jurídico ha sido preparado con base a los planteamientos hechos por diversos organismos de la Administración Pública en relación a la contratación de sistemas electrónicos.

C. *El Sistema de Comunicación Pública*

Con base a la experiencia acumulada en relación con el Sistema de Información se ha emprendido la reforma de dicho Sistema, orien-

tándolo hacia un Sistema de Comunicación Pública, donde el Estado no sea sólo un emisor de información sino también un receptor de la misma a fin de lograr, cada vez más una mayor integración entre los usuarios de los servicios y el Estado. En este sentido se han impartido instrucciones a todos los organismos públicos a fin de que procedan a tomar todas las medidas requeridas para hacer más expeditas las tramitaciones que los ciudadanos realizan ante las dependencias públicas, así como para que se establezcan canales institucionales que permitan al Estado conocer más cabalmente las necesidades y demandas sociales y las quejas, reclamos y sugerencias que formulen los ciudadanos; todo ello con el objeto de mejorar el servicio prestado.

D. *El Sistema de Contabilidad Pública*

Durante el año de la Cuenta la Comisión de Administración Pública elaboró un Informe relativo a la reforma del Sistema de Contabilidad Pública, para cuya ampliación y conclusión, vista la importancia de la materia, se incluyó en el presupuesto de 1972 correspondiente al Ministerio de Hacienda, una partida global de medio millón de bolívares.

IV. LA CAPACITACION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS

La formación y perfeccionamiento de funcionarios públicos fue, durante el año de la Cuenta motivo de preocupación y objeto de la atención de la Administración Pública en todos sus niveles. Los diversos centros y escuelas para la capacitación de funcionarios, recibieron un impulso especial con la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa, la cual establece las bases de un sistema de Administración de Personal fundamentado en el mérito.

En particular, la Escuela Nacional de Administración Pública fue objeto de importantes reformas para atender los crecientes requerimientos de la Administración. En los cursos sistemáticos de la Escuela Nacional de Administración Pública, que tienen una duración igual o superior a un año, se registraron más de 700 alumnos, de los cuales alrededor de 200 cursan estudios de postgrado.

En el año 1971 se abrió el Centro de Investigaciones y Estudios de Postgrado, como una dependencia de la Escuela Nacional de Administración Pública, en el cual se han iniciado cursos de Administración para el Desarrollo Económico, Administración para el Desarrollo Social, Administración para el Desarrollo Regional y Urbano, Administración de Personal, Administración de la Planificación, Admi-

nistración Presupuestaria, Organización y Métodos, y Procesamiento Automático de Datos.

A nivel medio, se continuaron los cursos de Bachillerato en Administración Pública y de Carreras Cortas en Técnicas Administrativas, esta vez con una matrícula tres veces superior a la del año anterior.

En el ejercicio la Escuela Nacional de Administración Pública conjuntamente con el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP-OEA), dictó cursos de extensión en diversas regiones del país tales como el Curso de Administración de Proyectos de Desarrollo Regional, el de Administración Municipal y el de Administración Presupuestaria de Universidades. La Escuela dictó además cursos de Metodología de la Enseñanza para sus profesores, lo cual permitió elevar la cifra de los egresados de los cursos de extensión a 166 personas, todas ellas de nivel de postgrado.

En el ámbito latinoamericano la ENAP realizó, conjuntamente con el CICAP, un curso interamericano de Administración Gubernamental del Sector Agrícola y otro sobre Administración del Desarrollo Regional, los cuales permitieron capacitar a 52 personas provenientes de diversos países latinoamericanos.

V. EL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO (CLADE)

Durante el año de la cuenta, el Gobierno Nacional inició la promoción ante los demás países de la América Latina y las diversas organizaciones internacionales de la Región, de un Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLADE) con sede en Caracas. En tal virtud se ha presentado formalmente al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con el apoyo oficial de la CEPAL, la División de Administración Pública de las Naciones Unidas y de once (11) países latinoamericanos, una solicitud de asistencia de dicho Programa para el establecimiento y operación del Centro. Dicho Centro desempeñará para la América Latina, conforme a lo ya resuelto por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Sesión del 13 de diciembre de 1971, un papel semejante al que desempeñan el Centro de Adiestramiento e Investigación en Administración para el Desarrollo de África (CAFRAD) y el Centro de Administración para el Desarrollo de Asia (ACDA).

El Centro tendrá a su cargo fundamentalmente, la realización de actividades de investigación y asesoría en administración para el desarrollo, reforma y planificación administrativa para todos los países de la Región.

16. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN 1972 *

I. ORIENTACION DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Este gobierno le ha asignado un carácter prioritario al programa de reforma administrativa. A estos efectos, se decidió que la Comisión de Administración Pública no debería seguir realizando actividades aisladas de asesoría en materia de organización y métodos y de personal, sino que, en lugar de ello, en su carácter de órgano asesor del Ejecutivo Nacional en la tarea de promover y realizar la reforma de la administración pública del país, tendría como misión principal: en primer lugar, preparar los elementos de una política de conjunto de la función pública; y, en segundo lugar, proponer al Ejecutivo Nacional un plan de reforma de la administración pública.

En lo relativo a la elaboración del programa de reforma administrativa, en los últimos años se ha definido una estrategia; se ha llevado a cabo un diagnóstico de la administración pública, y se han aprobado lineamientos que deben orientar la ejecución de este proceso.

II. LA REFORMA ESTRUCTURAL

La reforma estructural se define como el proceso de adaptación de la estructura organizativa de los diversos organismos públicos, a los programas y funciones que le han sido asignados en el proceso de desarrollo económico y social. En su análisis se distinguen dos grandes enfoques: el enfoque macroadministrativo, en virtud del cual corresponde a la Comisión de Administración Pública presentar un conjunto de proposiciones de reforma tendientes a reordenar las competencias entre los diferentes organismos públicos, y el enfoque microadminis-

* Capítulo 6 del Cuarto Mensaje del Presidente de la República, doctor Rafael Caldera, al Congreso Nacional, *Venezuela en 1972*, Caracas, 1973, pp. 113 a 122.

trativo, en virtud del cual se asigna a cada organismo público la responsabilidad de programar y ejecutar su reforma interna, conforme a los lineamientos generales definidos por el Presidente de la República y con la asesoría de la Comisión de Administración Pública.

1. *La reforma macroadministrativa*

El "Informe sobre la Reforma Administrativa" fue presentado al Ejecutivo Nacional en junio de 1972. De ese análisis se desprenden dos criterios que sirven de marco de referencia en la ejecución de las medidas particulares a ser tomadas en este proceso: el criterio de la sectorialización y el criterio de la regionalización.

A. *La sectorialización administrativa*

En virtud de este criterio se distinguen los programas básicos a ser realizados por la administración pública para dar cumplimiento a las previsiones sectoriales del Plan de la Nación y se analiza la estructura administrativa que corresponde a tales programas. A estos efectos, se considera como sector al conjunto de instituciones: Ministerios, institutos autónomos, demás establecimientos públicos, y empresas del Estado, que contribuyen directamente a ejecutar dichos programas básicos. De los estudios realizados se concluye un esquema sectorial de la Administración Pública, integrado en los siguientes grupos: Política, Seguridad y Defensa (Relaciones Políticas Interiores, Relaciones Políticas Exteriores, Defensa y Justicia); Desarrollo Económico (Finanzas, Desarrollo Industrial, Turismo, Comercio, Desarrollo Agropecuario y Minas e Hidrocarburos); Desarrollo Social (Educación, Salud, Trabajo, Previsión y Seguridad Social, Promoción Social y Desarrollo Cultural); Desarrollo Físico y Ordenación Territorial (Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Urbanismo y Recursos Naturales Renovables).

Durante el año 1972 la Comisión de Administración Pública dio prioridad en sus estudios a la profundización de las implicaciones de este esquema y elaboró un informe para cada uno de los sectores, en los cuales se definió el ámbito de los mismos y se describieron los programas respectivos, destacándose su importancia económica, social y política. En dichos informes se establece una comparación entre la realidad administrativa y el modelo propuesto y sobre esta base, se sugieren importantes modificaciones en la estructura de la administración.

Por otra parte, con el objeto de velar por el cumplimiento de los lineamientos aprobados, se encargó a la Comisión de Administración

Pública emitir opinión sobre la creación, modificación o supresión de dependencias de organismos del Ejecutivo Nacional, así como asesorar a los diferentes órganos de la administración en la programación y ejecución de reformas internas.

Además, el criterio de la sectorialización ha conducido a la realización de importantes estudios encaminados a dar coherencia y a permitir un mejor aprovechamiento de los recursos que se invierten en ciertos sectores que se caracterizan en la actualidad por la dispersión de instituciones y por la consiguiente falla en la ejecución de los planes. En particular, cabe destacar los estudios realizados durante 1972 en el sector salud, orientados a la creación del Servicio Nacional de Salud y la redacción del Proyecto de Ley de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico, como producto del trabajo de una Comisión presidida por el Ministro de Estado para la Vivienda.

Del mismo modo, se han realizado estudios de significación en el sector comunicaciones en los cuales se han analizado, con la asesoría de la Comisión de Administración Pública, las implicaciones jurídicas, financieras y administrativas de la descentralización de los servicios de telégrafos y de correos. En el sector agropecuario, se han estudiado alternativas para la reforma administrativa del mismo y se han realizado estudios comparativos con la situación de otros países de similar grado de desarrollo.

B. *La regionalización administrativa*

Los aspectos administrativos del proceso de regionalización del desarrollo, han sido objeto de particular atención desde la promulgación del Decreto de Regionalización en 1969. Ha correspondido a la Comisión de Administración Pública analizar la capacidad administrativa del Estado para cumplir los objetivos del desarrollo regional y proponer los lineamientos que orienten las reformas administrativas que sea necesario introducir en la administración nacional para permitirle realizar esos objetivos.

La política de regionalización administrativa tiene un aspecto estructural y un aspecto funcional. Desde el punto de vista estructural, se ha buscado la adecuación de las estructuras de los ministerios, institutos autónomos y empresas del Estado a las regiones definidas en el Decreto 72, de 11 de junio de 1969, seguida de un proceso de delegación progresiva de autoridad y de responsabilidad de la administración central hacia los órganos desconcentrados. Esta actividad, que se ha venido

cumpliendo desde 1969, recibe un nuevo impulso durante el año 1972, con la promulgación del Decreto 929, de 5 de abril próximo pasado. En el mismo se prevé la creación de un mecanismo de coordinación entre los Gobernadores de los Estados miembros de la Región y el Comité Regional de Gobierno a los fines de permitir la planificación de los mismos en la planificación regional y de armonizar la ejecución de los programas de los Estados con los que realizan los diferentes órganos de la administración central. Por otra parte, se han creado las corporaciones de desarrollo regional en la región zuliana (1969), en la región nor-oriental (1970) y en la región centro-occidental (1971).

Desde el punto de vista funcional, la estrategia del desarrollo regional se orienta hacia la regionalización de los sistemas administrativos. En este sentido se inició desde 1969 la regionalización del sistema de planificación con la creación de las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN) y se han realizado estudios para regionalizar otros sistemas, como ley de presupuesto, estadísticas, informática y contabilidad. En materia de presupuesto cabe destacar la importancia de los estudios sobre presupuesto regional consolidado llevados a cabo bajo los auspicios de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Por último, debe señalarse como realización importante durante el año 1972, la creación de la Empresa Regional de Computación (ERCO) de la Región Centro-occidental, con sede en Barquisimeto, la cual ha iniciado la prestación de servicios a entidades nacionales, estatales y municipales que funcionan en la región.

2. *La reforma microadministrativa*

En las diferentes instituciones que integran la administración pública se han adelantado procesos internos de reforma administrativa encuadrados dentro de la sectorialización y de la regionalización.

Durante el año 1972 se han intensificado los esfuerzos para mejorar la calidad de los servicios prestados a la colectividad por la administración pública. En tal sentido, se han girado instrucciones para que se proporcione una información adecuada al público sobre el tipo de servicios que presta la administración, ubicación de los mismos y tramitaciones a cumplir. Al mismo tiempo, se ha iniciado el establecimiento de un sistema de sugerencias y reclamaciones encaminado a proporcionar a la administración, la información necesaria sobre las demandas de la colectividad.

III. LA REFORMA FUNCIONAL

En el Informe sobre la Reforma Administrativa, presentado a la consideración del Ejecutivo Nacional en 1972, se plantean numerosas proposiciones en el campo de la reforma funcional, la cual se refiere a las modificaciones de los sistemas y procedimientos de la Administración.

1. *Sistema de Planificación*

En el IV Plan de la Nación se introduce un capítulo sobre reforma administrativa en el cual se analizan los lineamientos fundamentales de la reforma de este sistema. Las principales reformas en vigencia se refieren a la planificación regional, la coordinación de Institutos Autónomos, la evaluación de proyectos, la coordinación de la Cooperación Técnica y el inicio de los estudios sobre prospectiva.

2. *Sistema de Contabilidad Pública*

En 1972 se iniciaron los estudios para la constitución del órgano central del sistema, la Dirección Nacional de Contabilidad, cuya creación había sido sugerida por la Comisión de Administración Pública. Este órgano deberá iniciar sus actividades en el Ministerio de Hacienda, con lo cual se dará comienzo a una reforma profunda del sistema de contabilidad pública.

3. *Sistemas de Compras y Suministros*

Mediante la experiencia obtenida en el diseño e implantación del Manual de Compras y Suministros en diferentes organismos públicos, así como a la información recopilada y analizada, en cuanto al sistema se refiere, en las guías para el diagnóstico de la administración pública, se elaboró el Manual General de Compras y Suministros Gubernamentales, que será aplicado en todos los organismos de la Administración Pública Nacional.

4. *Sistema de Informática*

En los últimos años, el Comité Consultivo de Computación, que funciona en la Comisión de Administración Pública, ha tenido a su cargo el control administrativo de las actividades de computación en el Ejecutivo Nacional y la realización de estudios que permitan establecer un sistema nacional de informática.

Durante el año 1972, el Comité Consultivo de Computación ha actuado como órgano asesor de los diferentes organismos de la admi-

nistración para la instalación o modificación de equipos de procesamiento de información y ha elaborado normas que se deben seguir en la realización de estos procesos. Entre éstas, puede destacarse la preparación del proyecto de Contrato-Tipo para el Arrendamiento de Sistemas de Procesamiento de Datos, que fue aprobado en reunión de Consejo de Ministros de abril del año próximo pasado, en virtud del cual se garantiza un mínimo de condiciones favorables para los organismos públicos que contraten con las empresas arrendadoras de equipos de computación.

IV. LA CAPACITACION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Programación nacional*

De acuerdo con el Decreto que creó la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), y conforme a lo establecido en la Instrucción Presidencial RA-1, es responsabilidad de aquélla organizar cursos de capacitación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos y colaborar con los organismos públicos en la enseñanza, la investigación y difusión de las ciencias administrativas.

Entre 1969 y 1971 se dictaron 94 cursos a los cuales asistieron 3.940 estudiantes provenientes de 155 organismos para un total de 12.424 horas de clases dictadas.

Durante el año 1972 recibieron enseñanza en cursos de una duración superior a un año, un número cercano a 1.300 estudiantes, para un total de 11.893 horas de clases dictadas. Todos estos cursos fueron dictados gratuitamente en la ENAP.

En el año, la ENAP prestó asesoría al Ministerio de Educación en la organización del Colegio Universitario de Caracas y del Ciclo Diversificado de Bachillerato en Administración Pública. Asimismo, se ha prestado colaboración a universidades nacionales autónomas y experimentales en la organización de carreras y cursos relacionados con las ciencias administrativas.

En materia de extensión, la Escuela organizó cerca de 30 cursos de extensión relativos a técnicas de gerencia y, conjuntamente con el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP), dictó en la ciudad de Mérida, bajo los auspicios de CORPOANDES, un Curso de Administración Presupuestaria y Proyectos de Inversiones Públicas, con una duración de cinco meses.

Durante el año 1972, en la ENAP se han iniciado actividades de investigación en los siguientes aspectos: estudios de seguimiento de los

egresados; investigación de las necesidades de formación de recursos humanos en la Administración Pública; evaluación de la programación académica vigente y mejoramiento de los Métodos y Técnicas de enseñanza.

Además, en el curso del año, la ENAP ha llevado a cabo, conjuntamente con la Oficina Central de Personal, un estudio tendiente a permitir el establecimiento de un sistema de capacitación y adiestramiento de funcionarios públicos.

2. *Programa latinoamericano*

Durante el año 1972, se inició el Programa Latinoamericano de la ENAP con la organización del Curso Interamericano de Administración de Personal al cual, sobre un total de 25 participantes, concurren 9 estudiantes de diversos países de la región, con becas otorgadas por el gobierno venezolano.

En enero de 1973 se inició el Curso Latinoamericano de Magister en Administración Pública organizado conjuntamente con el CICAP al cual asisten 13 becarios latinoamericanos con financiamiento del gobierno venezolano además de 8 participantes nacionales.

V. ACTIVIDADES DE AMBITO INTERNACIONAL

Además de las acciones vinculadas con el Programa Latinoamericano de la ENAP, en la Comisión de Administración Pública se han atendido las siguientes actividades de ámbito internacional.

1. *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*

La promoción de un Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo iniciada por Venezuela en 1971, ha tenido resultados muy satisfactorios. En virtud de que la creación de un organismo de esta naturaleza concuerda con el espíritu de integración que anima a los países del área, se obtuvo una reacción favorable de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, los cuales manifestaron su apoyo a la idea promovida por Venezuela, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, de cuyo seno surgió la Resolución 2902 (XXV), del 20 de diciembre de 1971, recomendando al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), proveer la cooperación técnica necesaria para la creación y funcionamiento del CLAD. Con fecha 30 de junio de 1972, representantes oficiales de México, Perú y Venezuela firmaron el

Acuerdo de Constitución del CLAD, el cual está abierto a la adhesión de todos los Estados Latinoamericanos. En este convenio se fijó Caracas como la sede del Centro y se designó como Presidente al Presidente de la Comisión de Administración Pública. A partir de entonces se han continuado los contactos con gobiernos de los países latinoamericanos a objeto de que, mediante una acción conjunta, pueda lograrse la pronta operación del Centro y la obtención de la cooperación técnica del PNUD. Esta institución ha prometido la asignación de recursos de sus fondos regionales, a fin de que el CLAD pueda iniciar cuanto antes sus programas de apoyo al desarrollo de la Administración Pública de los países de la región.

2. *Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP)*

En una reunión de especialistas latinoamericanos en Administración Pública, celebrada en Roma en septiembre de 1971, se encomendó al Presidente de la Comisión de Administración Pública de Venezuela la tarea de organizar todas las actividades necesarias para la promoción y el funcionamiento de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública. Esta institución se constituyó formalmente en Caracas en septiembre de 1972, con 230 miembros. En esta oportunidad se aprobaron los Estatutos de la Asociación; se designó la Junta Directiva, bajo la Presidencia de un funcionario mexicano, y con un Vicepresidente y el Secretario Ejecutivo venezolanos; se fijó la ciudad de Caracas como sede de la Asociación y se estableció el bolívar como moneda oficial de la misma.

3. *Centro Latinoamericano de Información y Documentación en Administración Pública (CLIDAP)*

En el año 1972 se inició la organización del CLIDAP, bajo la responsabilidad del Centro de Investigaciones Administrativas para el Desarrollo (CIAPED) de la Comisión de Administración Pública. A este Centro corresponderá recibir, clasificar, analizar y difundir en el ámbito latinoamericano la información sobre los distintos aspectos de la Administración Pública.

4. *Mesa Redonda del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas*

El Comité Ejecutivo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas decidió, en febrero de 1972, realizar en Venezuela la Mesa Redonda del Instituto, correspondiente a este año. Desde 1910, fecha

en que se creó el Instituto, era la primera vez que una reunión del mismo tendría lugar fuera de Europa. El evento se realizó en septiembre de 1972, bajo los auspicios de la Comisión de Administración Pública, y al mismo concurren más de 120 especialistas en ciencias administrativas provenientes de todos los continentes.

SEGUNDA PARTE

LOS PLANTEAMIENTOS DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA
VENEZOLANA

I. ASPECTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA A NIVEL NACIONAL

1. LA REFORMA DE LA FUNCION PUBLICA

17. CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS (1970) ¹

I. INTRODUCCION

1. La Ley de Carrera Administrativa del 4 de septiembre de 1970, contiene dos tipos de regulaciones distintas que creo que vale la pena diferenciar: por una parte establece un estatuto para el funcionario público y por la otra, regula un sistema de administración de personal. La primera de dichas regulaciones interesa más a los consultores jurídicos; la segunda interesa más a los técnicos en Administración.

En cuanto al Estatuto del funcionario público, donde realmente está la innovación de la Ley, éste se refiere a los deberes y derechos de los funcionarios públicos, los cuales hasta ahora venían siendo regulados dispersamente en nuestro ordenamiento jurídico. En cuanto al sistema de administración de personal, la Ley consolida las bases establecidas durante los últimos diez años por la Comisión de Administración Pública, para una racional administración del personal al servicio del Estado.

2. Esta Ley, aun cuando nueva en su sentido orgánico, tiene muchos antecedentes en la legislación venezolana, por lo que, contraria-

1. Texto de la charla ante el Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública Nacional en la Procuraduría General de la República el 8 de octubre de 1970, publicado en Allan-R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, Caracas, 1971, pp. 3 a 21.

mente a lo que normalmente se señalaba de que no existían en nuestro ordenamiento jurídico suficientes normas relativas a los funcionarios públicos, realmente hay que reconocer que había una respetable cantidad de leyes y disposiciones reglamentarias dispersas, que iban desde las propias normas constitucionales relativas al estatuto del funcionario, hasta una serie de leyes básicas como, por ejemplo, la Ley de Responsabilidad de los Empleados Públicos del año 1912; la Ley de Juramento del año 1945; la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos del año 1954; y la Ley de Pensiones del año 1922.

Por otra parte, dentro de los antecedentes de la Ley, es importante destacar el ya famoso Decreto N° 394, de 14 de noviembre de 1960, mediante el cual se establecieron las bases de ese sistema de administración de personal que la Ley consolida.

Insisto en estos antecedentes porque la Ley, si bien es novedosa desde el punto de vista orgánico, en realidad no parte de la nada. Por ejemplo, la Oficina Central de Personal que la Ley crea, es una Oficina que materialmente tiene diez años de funcionamiento en la Comisión de Administración Pública y los sistemas de administración de personal cuya conducción se le atribuye, son sistemas que la Comisión de Administración Pública venía desarrollando desde el año 1960. En esta forma los sistemas de clasificación y remuneración,² y de reclutamiento y selección de personal,³ son sistemas que ya están funcionando en la Administración Pública Nacional. En esta forma, la Ley viene a ser la culminación de un largo proceso de implantación de un sistema racional de administración de personal; aparte de que le confiere carácter formal al mismo. En efecto, hasta ahora, el sistema de administración de personal venía funcionando a través de la práctica y la costumbre administrativa. Siempre observé en la Comisión que, por ejemplo, el sistema de clasificación de cargos que se aplica y el Manual de Clases de Cargos que rige en la Administración, es un Manual que nunca se adoptó por ningún acto formal del Estado; fue adoptado por la costumbre y parcialmente por el control que se ejerció, tanto en la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, al exigir la presentación de los proyectos de presupuestos de personal de acuerdo a las clases de cargos en él determinados, como

2. Artículos 40 a 44. En las notas sucesivas, cuando no se señala el nombre de la Ley, los artículos citados son los de la Ley de Carrera Administrativa. Véase en G. O. N° 1428 Extr. del 4-9-70. La ley fue modificada en 1975 mediante Decretos-leyes N° 858 del 14-4-75 y 914 de 23-5-75, este último en G. O. N° 1745 Extr. de 23-5-75.

3. Artículos 35 a 39.

por la propia Comisión a través de los mecanismos de registro y control de personal. Asimismo, el sistema de Remuneración y las escalas de sueldos vigentes en la Administración, se aplican por costumbre y prácticas administrativas, por exigencias del organismo de control que funcionaba en la propia Comisión o, por la Dirección General de Presupuesto, pero no porque hubiera ningún acto que le diera formal vigencia.⁴

De esta manera, mediante la Ley viene a consolidarse el sistema y a adquirir un importante carácter formal desde el punto de vista jurídico. La Oficina Central de Personal, que se ha creado con la Ley, por tanto, absorbe todas las funciones que venía desarrollando la Oficina Central de Personal dentro de la Comisión de Administración Pública.⁵

3. Por otra parte, desde el punto de vista del proceso de reforma administrativa es evidente que con la Ley de Carrera Administrativa, uno de los tres aspectos de la reforma viene a entrar en una fase ejecutiva.

En efecto, la Comisión está desarrollando tres grandes áreas de reforma: la reforma de las estructuras; la reforma de los sistemas y del funcionamiento de la administración; y la reforma de la función pública.⁶ Precisamente en esta tercera área, con la Ley de Carrera Administrativa se ha dejado la fase de la mera asesoría, que era lo que venía realizando la Comisión durante los últimos diez años, y se ha pasado a una fase ejecutiva por lo que se ha estructurado en la Ley, la Oficina Central de Personal, pero con un carácter ejecutivo para llevar adelante lo que ya se ha consolidado.

4. Esta Ley, cuando regula los dos aspectos señalados, el sistema de administración de personal y el estatuto de funcionario público, lo hace en una forma muy general; casi podríamos decir que se trata de una Ley Cuadro, es decir, de una Ley que establece los principios generales que determina los derechos y deberes y las bases del mismo sistema de administración de personal; pero cuya aplicabilidad está sujeta, en primer lugar, a una amplia reglamentación de parte del Ejecutivo Nacional, y en segundo lugar, a una labor bastante grande de

4. La Ley de Carrera Administrativa ahora exige que tanto el sistema de clasificación como el de remuneración sean aprobados por Decreto Ejecutivo, Artículos 40 y 43.

5. Artículo 8.

6. Véase la Instrucción Presidencial RA-1, de 13 de mayo de 1970, mediante la cual se establecen los Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional, en el libro de la CAP: "Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa, Caracas, 1970. Véase, además, el Capítulo VI del IV Plan de la Nación 1970 - 1974.

interpretación, tanto por la Oficina Central de Personal como por los Tribunales de Carrera Administrativa.⁷

En efecto, la propia Ley⁸ atribuye a la Oficina Central de Personal, como una de sus funciones específicas, la de evacuar las consultas que le sometan todos los organismos públicos en relación a la aplicación de la Ley, por lo que, evidentemente, la Oficina Central de Personal habrá de cumplir una labor importante en la interpretación y aplicación de la misma. En este sentido, la Ley introduce una innovación en el ordenamiento jurídico venezolano en materia de recursos contencioso-administrativos, al consagrar por primera vez en forma expresa, el recurso contencioso-administrativo de interpretación, es decir, la posibilidad de acudir ante el Tribunal contencioso-administrativo, para solicitarle la interpretación de la Ley.⁹

Estas dos atribuciones, la de la Oficina Central de Personal y la del Tribunal de la Carrera Administrativa en materia de interpretación, confirman la importancia que en relación a la Ley va a tener su aplicación y su interpretación sucesiva, aparte de su reglamentación. Por supuesto en este proceso interpretativo jugarán un papel importante las Consultorías Jurídicas de los diversos Despachos del Ejecutivo, por lo que es conveniente, que se procure lograr ante los problemas que la Ley plantea, una interpretación común, para que sean los mismos criterios los que priven frente a cada norma, y rijan en todos los Ministerios en forma similar, para que no vaya a surgir una "selva" de la aplicación de la Ley. La Oficina Central de Personal, en este sentido, deberá ser el organismo que habrá de evacuar todas estas consultas y establecer criterios uniformes de interpretación para los diversos Despachos. Por eso, entiendo que la labor de los Consultores Jurídicos debe ser muy cuidadosa en el análisis de las normas a aplicar, por lo que en la primera fase de cumplimiento de la Ley, quizás debería establecerse un sistema de consultas permanentes con la Oficina Central de Personal, a objeto de que se vayan creando pautas uniformes en su ejecución.

Ahora bien, aun cuando no podré referirme ni mucho menos a los múltiples problemas que la Ley suscita y a los cuales he hecho mención en otras oportunidades, quiero en esta ocasión plantear algunos aspectos fundamentales de la Ley en el campo que estimo interesa más a los Consultores Jurídicos, esto es en torno al Estatuto del

7. Artículo 65.

8. Artículo 10, ordinal 4.

9. Artículo 65.

Funcionario Público, que insisto es uno de los aspectos básicos de los dos que ella regula. No podré referirme en esta oportunidad al sistema de administración de personal en particular, ya que éste corresponde más al campo de la Ciencia de la Administración y no del Derecho Administrativo, que es el que interesa ahora destacar.

II. LA NATURALEZA DE LA RELACION JURIDICA QUE SURGE ENTRE EL FUNCIONARIO PUBLICO Y EL ESTADO

5. El aspecto fundamental que prevé la Ley respecto al estatuto del funcionario público es el de la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre el Estado y el funcionario. Este es un problema clásico en Derecho Administrativo, pero que evidentemente se nos plantea ahora hasta cierto punto como novedoso, en virtud de que sólo recientemente tenemos un Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa. ¿Cuál es, en efecto, la naturaleza jurídica de esta relación? Para responder esta pregunta quizás habría que comenzar por señalar en forma casi absolutamente radical, que las teorías contractualistas de derecho privado que trataban de explicar la relación entre el funcionario y el Estado con una base contractual, sólo tienen interés histórico; es decir, en la actualidad nadie puede sostener válidamente que la relación jurídica que se establece entre el Estado y el funcionario público pueda tener una base contractual y mucho menos de derecho privado. Ciertamente que algunas teorías sobre la naturaleza jurídica de dicha relación siguen sustentándose en base a una tesis contractual, pero de derecho público, propia de un contrato de Derecho Administrativo que se celebra entre el funcionario y el Estado; pero también estas teorías, por su mismo fundamento contractualista, están totalmente superadas en la teoría del Derecho Administrativo y en todos los sistemas que conocen de un estatuto del funcionario público.

Posición unánime en este aspecto del estatuto del funcionario público y sus relaciones con la Administración, es por tanto, la de que dicha relación jurídica tiene una base estatutaria, es decir, una base reglamentaria, en la cual la situación del funcionario público está regulada en forma unilateral por el Estado. Se trata de una situación jurídica general impersonal, objetiva, establecida en forma unilateral, y que, como cualquiera otra situación jurídica general, impersonal y objetiva, es esencialmente modificable por el Estado, o por su Administración en los casos en que tenga competencia. Se trata, por tanto,

de una situación jurídica general preexistente y fijada unilateralmente¹⁰ a la cual, el funcionario público ingresa en virtud de un acto administrativo unilateral, y que ha sido establecida previamente por el Estado, independientemente de su voluntad. El funcionario ingresa en dicha situación jurídica general preexistente, en virtud de un acto condición, esto es, según la doctrina, a través de un acto mediante el cual se coloca a una persona en una situación jurídica general preexistente.

6. Ahora bien, es conveniente destacar que frente a estas situaciones jurídicas generales preexistentes típicas del *status* del funcionario público, no pueden alegarse derechos adquiridos cuando surjan modificaciones a dicho *status*. Esto vale la pena aclararlo por las consecuencias que origina: si por ejemplo, en la actualidad se consagra el derecho a la estabilidad en el cargo para los funcionarios públicos,¹¹ ello no implica que dicho derecho sea inmutable; al contrario, el legislador podría inclusive eliminarlo y frente a ello el funcionario público no podría alegar un derecho adquirido a la estabilidad, por ser parte de una situación jurídica general preexistente, modificable esencialmente por la misma vía general por la que ha sido estatuida.

Este es uno de los puntos más importantes y que en mi opinión, constituye una de las bases de interpretación de la Ley: siendo una situación jurídica general preexistente la que caracteriza el *status* del funcionario y, por tanto, siendo de carácter estatutario la relación jurídica que surge entre el funcionario y el Estado, con ausencia total de forma contractual, la interpretación que deba dársele a la Ley debe estar orientada por los criterios propios del Derecho Administrativo. Por ello, para la consideración jurídica de las situaciones estatutarias como la de la función pública, no pueden utilizarse soluciones o interpretaciones propias del Derecho Laboral o Derecho del Trabajo, como un derecho que tiene por objeto regular las relaciones contractuales que se establecen bilateralmente entre un trabajador y su patrono; relaciones jurídicas de carácter subjetivo, personal y bilateral, diferentes a las que surgen entre el Estado y el funcionario público.

Por tanto, uno de los principios fundamentales que creo habrá que tener presente en la aplicación e interpretación de la Ley de Carrera Administrativa, es el que no debe recurrirse a la legislación laboral y especialmente a la Ley del Trabajo, para la aplicación de la Ley. Esto, ciertamente, va a requerir un esfuerzo adicional en los abogados y juristas acostumbrados a resolver los problemas de trabajo entre una

10. Véase por ejemplo los artículos 40, 43.

11. Artículo 17.

persona y su patrono, en base a relaciones de derecho laboral que son las que conocía el sistema venezolano. Al dictarse esta Ley de Carrera Administrativa se regula también, ciertamente, una relación de trabajo, pero una relación de trabajo que no tiene base contractual, que tiene una base estatutaria, y esto es importante a todos los efectos. Se ha comenzado a discutir últimamente el Reglamento sobre Sindicatos de funcionarios Públicos en ejecución del Artículo 23 de la Ley que establece el derecho de sindicalización del funcionario, y el principal problema que se ha planteado en todas las discusiones ha sido el de determinar que el sindicato ya dejó de ser una institución exclusiva del Derecho Laboral que era la que se conocía en el sistema jurídico venezolano para pasar a ser una figura también propia del Derecho Administrativo, en el caso del sindicato del funcionario público, el cual no tiene nada en común con los sindicatos de Derecho Laboral. Al contrario, estos sindicatos van a tener una regulación propia y autónoma, propia del carácter estatutario, insisto, de las relaciones que se establecen entre el funcionario y el Estado y que la Ley de Carrera Administrativa regula.¹²

III. LOS DIVERSOS REGIMENES PREVISTOS EN LA LEY

A. *Introducción*

7. En términos generales, y manteniéndonos en el campo de los principios generales y de los aspectos fundamentales que la Ley establece, hay que distinguir dentro de ella varios regímenes aplicables a las diversas situaciones jurídicas en que pueden encontrarse los funcionarios frente al Estado; es decir, la Ley no establece un régimen único para todos los funcionarios, sino que establece varios regímenes, que analizaré separadamente.

Antes, sin embargo, es conveniente señalar que si bien ella se destina a los funcionarios, empleados o servidores públicos, en la misma se insiste en que no hay distinción entre ninguna de estas categorías, poniéndose fin así, a los solos efectos de esta Ley, a la célebre distinción doctrinaria entre el funcionario público, quien tiene facultades de decisión y el empleado público, mero ejecutor de decisiones que dictan los funcionarios.¹³ Esta distinción, a los efectos de la Ley, no tiene ninguna vigencia pues el estatuto del funcionario que la Ley establece se aplica por igual al más alto funcionario público, como

12. Véase Nos. 35 y 72 y siguientes. Véase el Reglamento sobre Sindicatos de Funcionarios Públicos de 28 de abril de 1971.

13. Artículo 1º, Parágrafo Único.

un Ministro, hasta al más humilde de los servidores públicos: los deberes y derechos son comunes tanto a unos como a otros, por lo que la distinción entre los funcionarios y los empleados, como bien lo aclara el artículo 1º de la Ley, no tiene mayor relevancia respecto a ella.

Por tanto, la Ley se aplica a todos los empleados, funcionarios o servidores públicos, con unas exclusiones expresas y con ausencia total de discriminaciones. En cuanto a las exclusiones, éstas son enumeradas en el artículo 5 de la Ley, donde se regulan, fundamentalmente, las categorías de funcionarios públicos a los cuales no se destina la Ley, agregándose sólo, a título de aclaratoria, que tampoco se aplica a los trabajadores al servicio del Estado, pues no son funcionarios públicos.

8. La Ley, lamentablemente, no estableció absolutamente nada respecto a otra categoría de personas que prestan servicios en la Administración, que no son funcionarios públicos, y que lo hacen con base contractual; éstos son los contratados por los Ministerios y demás organismos públicos, figura muy común sobre todo en el ámbito profesional, que no está regulada por la Ley. En el proyecto original de la Ley que presenté en abril de 1970 al Congreso, habíamos previsto una norma en relación a los contratados para dejar abierta su regulación posterior por vía del Reglamento, pero la misma fue eliminada por las Cámaras Legislativas, posiblemente con el objeto de que la figura de los contratados desapareciera paulatinamente, lo que en la práctica de la administración nos demuestra que no tendría sentido. En todo caso, sí es necesario señalar que los contratados no pueden ser considerados como funcionarios públicos, por lo que no se les aplica la Ley en términos generales, sino que sus condiciones de trabajo deberán establecerse en los respectivos contratos. En todo caso, estimo que la práctica va a obligar a aplicar ciertas normas de la Ley a los contratados, como por ejemplo las que se refieren a los deberes, que se aplican en virtud de la misma naturaleza de la relación contractual que se establece entre un profesional o un técnico y la Administración.¹⁴

Ahora bien, esta ausencia de regulación legal expresa sobre los contratados en la Administración Pública, origina la necesidad de que en el futuro haya que poner mayor cuidado en la redacción de los contratos que se suscriban entre los organismos públicos y los profesionales o técnicos que presten servicio a los mismos, en el sentido de

14. Artículos 28 y siguientes. Véase Circular N° 2537 de la Oficina Central de Personal del 17 de noviembre de 1970.

que al no existir un estatuto legal aplicable a ellos, el contrato deberá regular más exhaustivamente los deberes y derechos y sus relaciones con el Estado por lo que muchos de los principios que la Ley establece habrán de ser incorporados a los contratos.

Rechazada la tesis contractualista para explicar la naturaleza jurídica de la relación que surge entre el funcionario público y el Estado, y establecido que, por tanto, los contratados no tienen condición de funcionarios públicos, quizás sea conveniente destacar una excepción en la que podría adquirirse la condición de funcionario público por vía de contrato: este caso excepcional, en que la categoría de funcionario no surge de un acto administrativo de nombramiento, como es normal, sino de un contrato por vía de excepción, es el caso de los contratos de beca, mediante los cuales se obliga al becario, al finalizar sus estudios, a prestar sus servicios a la Administración. Aquí, materialmente, no hay nombramiento sino que hay una base contractual primaria en la futura relación funcional: es el único caso de funcionarios donde podría no existir acto ni iniciativa de nombramiento unilateral. Este caso del becario al cual se le obliga a prestar sus servicios al Estado es totalmente distinto al otro supuesto señalado de contrato con un profesional o técnico, en el cual no se adquiere la condición de funcionario público a los efectos de la Ley.

9. Ahora bien, la Ley distingue tres categorías de funcionarios: los funcionarios de carrera, los funcionarios de libre nombramiento y remoción, y aun cuando no lo diga expresamente, distingue una tercera categoría, constituida por los actuales funcionarios al servicio de la administración, que no sean funcionarios de libre nombramiento y remoción y que no son funcionarios de carrera, ya que en la actualidad nadie es funcionario de carrera, pues aún no han surgido los sujetos destinatarios de esas normas. Esta tercera categoría de funcionarios está sometida a un régimen especial, aun cuando transitorio. Asimismo, algunas normas de la Ley están destinadas a ex funcionarios, también con carácter transitorio.¹⁵ En virtud de lo anteriormente señalado, en términos generales pueden distinguirse cuatro regímenes distintos en la Ley, según sus destinatarios.

B. *El régimen general y común para todos los funcionarios públicos*¹⁵

10. En primer lugar, el régimen general y común aplicable a todos los funcionarios públicos sometidos a las disposiciones de la Ley.

15. Art. 67 y sigts.

Este régimen general y común, que es la base del estatuto del funcionario público en Venezuela, rige tanto a un funcionario de libre nombramiento y remoción como a un futuro funcionario de carrera, o al funcionario que actualmente presta servicios a la Administración Pública; es decir, se aplica a todos los funcionarios públicos sea cual fuere su categoría y abarca fundamentalmente los siguientes aspectos en líneas muy generales.

En primer lugar, el régimen relativo a la gestión de la función pública que consagra la Ley en sus Artículos 6º al 16, el cual se aplica a todo tipo de funcionario, ya que se refiere a los aspectos de competencia y trámite en el campo de la administración de personal.

En segundo lugar, el régimen relativo a los deberes e incompatibilidades,¹⁶ también aplicable a todos los funcionarios públicos, por lo que, por ejemplo, el deber de secreto lo tiene tanto un Ministro como un portero, sin ningún tipo de distinción, dentro de la categoría de funcionario.

En cuanto al régimen relativo a los derechos, sin embargo, sí hay algunas limitaciones. Se puede decir que *todos* los derechos rigen para todos los funcionarios públicos con excepción de los reservados exclusivamente a los futuros funcionarios de carrera y que son, el derecho a la estabilidad y a ser retirados por causas específicas que establece la Ley, el derecho al ascenso,¹⁷ el derecho a obtener una indemnización cuando se es retirado por los motivos del ordinal 2º del Artículo 52 de la Ley, es decir, por reducción de personal, con los procedimientos y modalidades que dicho artículo establece. Salvo estos tres casos, todos los otros derechos, es decir, el derecho de ser informado de sus funciones,¹⁸ el derecho a la vacación anual,¹⁹ el derecho a la bonificación de fin de año,²⁰ el derecho a jubilación,²¹ el derecho a sindicación,²² el derecho a la remuneración²³ y el derecho a licencias y permisos,²⁴ se aplican a todos los funcionarios públicos, inclusive, el derecho de los causahabientes a recibir una indemnización en caso de muerte del funcionario.²⁵ Todos estos derechos, insisto, rigen desde el mismo momento en que la Ley se dictó y se aplican a cualquier categoría de funcio-

16. Artículos 28 a 33.

17. Artículos 17, 53 y 19.

18. Artículo 18.

19. Artículo 20.

20. Artículo 21.

21. Artículo 22.

22. Artículo 23.

23. Artículo 24.

24. Artículo 25.

25. Artículo 84.

nario: por ejemplo, la vacación o la bonificación anual²⁶ es un derecho que tiene, tanto el funcionario de libre nombramiento y remoción, como el funcionario que actualmente presta sus servicios a la Administración, sea cual fuere la clase o categoría de funciones o de cargos que desempeñen.

En cuarto lugar, también se aplican a todos los funcionarios públicos todas las normas relativas al sistema de administración de personal, tales como las que se refieren a los ingresos, clasificación de cargos, remuneraciones, calificación de servicios y adiestramiento.²⁷

Por otra parte, los mecanismos relativos a la destitución,²⁸ también se aplican a todos los funcionarios públicos, de modo que a un funcionario de libre nombramiento y remoción, aun siendo de libre remoción, si se le quiere destituir como consecuencia de una falta disciplinaria, es necesario que para ello se cumpla con los requisitos previstos en el Artículo 61. Por tanto, si por ejemplo, a un Ministro se lo va a destituir como sanción disciplinaria, deberá cumplirse con los requisitos del señalado Artículo 61 de la Ley, lo que no impide que pueda ser removido sin ningún tipo de argumento, en virtud de ser un funcionario de libre nombramiento y remoción.

C. *El régimen especial aplicable sólo a los funcionarios de carrera*²⁹

11. En cuanto a los funcionarios de carrera, éstos tienen un régimen especial el cual está caracterizado por la reserva que les hace la Ley de tres derechos que ya señalé.

El primero de estos derechos es el de la estabilidad y a ser retirados del servicio sólo por causas específicas legalmente establecidas. Ambos derechos están íntimamente unidos, por lo que el Artículo 17 de la Ley debe ser interpretado en conexión con el Artículo 52 de la misma, en el sentido de que las causas de retiro previstas en este último son consecuencia de una estabilidad que implica el derecho a ser retirado sólo por determinadas causas. El Artículo 52 de la Ley, aisladamente, por tanto, no tiene vigencia sin conexión con el Artículo 17 relativo a la estabilidad. Este último artículo lo aclara, al señalar que los funcionarios de carrera tendrán estabilidad en el ejercicio de su cargo, agregando que "sólo podrán ser retirados por las causas específicas establecidas en la Ley", por lo que el Artículo 52 relativo al retiro, sólo se aplica a los funcionarios de carrera. Esto significa que

26. Artículo 21.

27. Artículos 34 y siguientes.

28. Artículo 62.

29. Véase Nos. 39 y siguientes.

tanto la estabilidad que consagra la Ley, como las causas específicas de retiro que establece, salvo la destitución, hoy no tienen aún vigencia porque carecen de sujetos a quienes aplicarse en virtud de que no hay funcionarios de carrera; ello sin perjuicio de lo antes señalado sobre la aplicabilidad inmediata a todos los funcionarios públicos de las normas sobre disciplina y en particular sobre destitución.

En cuanto a los funcionarios de carrera, éstos surgirán a medida que la Oficina Central de Personal vaya concediendo los certificados de carrera, por la aplicación de las diversas normas de ingreso a la carrera administrativa destinada a los nuevos funcionarios públicos,³⁰ o a los funcionarios que actualmente prestan sus servicios en la Administración, y que deberán irse incorporando progresivamente, con los exámenes y los concursos, a dicha carrera administrativa.³¹

Por otra parte, en cuanto a los derechos, también se reservan a los funcionarios de carrera el derecho al ascenso³² y el derecho a percibir una indemnización por retiro de acuerdo a los motivos del ordinal 2º del Artículo 52 de la Ley.

Otras normas de la Ley también se reservan en particular a los funcionarios de carrera, como por ejemplo las normas sobre ingreso y reingreso a la carrera administrativa y sobre nombramientos de los funcionarios de carrera;³³ y son consecuencia precisamente de la carrera administrativa, las normas relativas a las situaciones administrativas de los funcionarios de carrera, y que están contenidas en los Artículos 49, 50, 51 y 53, relativas al servicio activo: los permisos especiales originados en los casos en que un funcionario de carrera se lo nombra para un cargo de libre nombramiento y remoción; la situación de los traslados; y la situación de disponibilidad. Estas últimas son normas que regulan situaciones administrativas que sólo pueden darse respecto a los funcionarios de carrera y por tanto, son normas que no tienen hoy vigencia en virtud de que no hay destinatarios de las mismas.

D. *El régimen especial y transitorio aplicable a los actuales funcionarios al servicio de la Administración Pública Nacional*³⁴

12. Aparte de los dos regímenes señalados, el régimen general

30. Artículo 36.

31. Artículo 67 y sig.

32. Artículo 19.

33. Artículo 35 y sig. y Artículo 63.

34. Artículos 67 y siguientes.

y común y el régimen especial para los funcionarios de carrera, hay un tercer régimen especial y transitorio destinado a los actuales funcionarios al servicio de la Administración Pública Nacional. En efecto, todos los funcionarios o empleados que hoy prestan sus servicios a la Administración Nacional, además de las normas generales señaladas en el régimen común, son sujetos de la aplicación de ciertas disposiciones que la Ley establece, y concretamente de tres derechos fundamentales. En primer lugar, el derecho que tienen de aspirar al ingreso a la carrera administrativa de acuerdo a las normas transitorias; en segundo lugar, el derecho a percibir ciertas prestaciones en caso de no ser admitidos a la carrera administrativa;³⁵ y en tercer lugar, el derecho a la estabilidad, aun cuando no está expresamente establecido por la Ley.

13. En torno a este último derecho a la estabilidad estimo que es necesario convenir, en virtud del silencio de la Ley, en que hay que llenar una laguna de la misma en relación a la estabilidad de los actuales funcionarios públicos al servicio de la Administración. En efecto, en virtud del silencio de la Ley en esta materia en cuanto a los actuales funcionarios al servicio de la Administración Pública, y en virtud de la intención del legislador de proteger al funcionario y establecer un régimen y un estatuto que le permitiera desarrollar una labor útil y eficiente con ciertas garantías, es necesario convenir en que todavía continúa en vigencia en forma parcial el Decreto N° 394, de 14 de noviembre de 1960.

En efecto, este Decreto consagraba una estabilidad para los funcionarios que ingresaran de acuerdo a los procedimientos de selección que el mismo preveía, por lo que no habría base racional para interpretar que la Ley de Carrera Administrativa quiso desmejorar la condición de los actuales funcionarios que hasta ahora venían gozando de la estabilidad prevista en el Decreto N° 394. Al contrario, en virtud del silencio de la Ley al no establecer nada respecto a la situación de los actuales funcionarios públicos, tendríamos que admitir que los funcionarios actualmente al servicio de la Administración, si ingresaron al servicio del Estado de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Decreto N° 394, gozan de la estabilidad que dicho Decreto les otorgaba; es decir, gozan de una estabilidad que conlleva el derecho a ser removidos sólo por causas específicas que el mismo Decreto estableció, como son la reducción de personal debido a carencia de fondos, falta de trabajo

35. Artículo 67 y siguientes.

o cambios en la organización administrativa, jubilación, cumplimiento del límite de edad o destitución. Considero que estos supuestos de retiro son todavía aplicables, entonces, a los actuales funcionarios al servicio de la Administración, ya que el derecho a la estabilidad que la propia Ley consagra no les es aplicable porque se reserva a los funcionarios de carrera.³⁶

En todo caso es necesario señalar que esta interpretación no podría basarse en la teoría de los derechos adquiridos.³⁷ En efecto, no podría decirse que por el hecho de que funcionarios públicos ingresaron al servicio de la Administración de acuerdo al Decreto N° 394 que les daba estabilidad, tienen ahora un derecho adquirido a la misma. Esto no podría sostenerse, debido a que como hemos indicado, el estatuto del funcionario público es una situación jurídica general, objetiva, impersonal, y modificable esencialmente por vía unilateral. Por ello, la interpretación la hemos basado en el criterio de la integración del derecho por el silencio de la Ley y la intención del Legislador, que no fue nunca la de desmejorar la condición de los funcionarios, sino más bien darles protección. Siendo esto así, habría que convenir que continúa en vigencia esa protección que los actuales funcionarios públicos tienen de acuerdo al Decreto N° 394.

E. El régimen especial aplicable a los ex funcionarios públicos

14. Aparte de estos tres regímenes, el común y general, el especial para los funcionarios de carrera y el especial y transitorio para los funcionarios actualmente al servicio del Estado, podría distinguirse un cuarto régimen especial, destinado a los ex funcionarios que fueron separados de sus cargos en los cinco años precedentes a la Ley y que tenían igual número de años al servicio del Estado. La Ley regula expresamente ese supuesto en el Artículo 69 y, por tanto, son unos destinatarios de la Ley que hay que considerar, en cuanto a que tienen el derecho a que se les incluya en los Registros de elegibles cuando en el retiro por destitución realizado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley no se cumplió con las normas que ahora establece el Artículo 61.

En términos generales, el estatuto del funcionario público que consagra la Ley de Carrera Administrativa, aparte de tener la base estatutaria señalada; tiene un ámbito definido por estos cuatro regímenes, los cuales hay necesidad de completar por vía reglamentaria.

36. Artículo 17.

37. Véase N° 6.

IV. LOS SUPUESTOS DE APLICABILIDAD DE LA LEY DEL TRABAJO A LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

A. Introducción

15. La consecuencia de los regímenes indicados, tal como señalaba al inicio, es que al Estatuto del Funcionario Público no se pueden integrar las normas de la Ley del Trabajo, lo que no implica, sin embargo, que la Ley del Trabajo no pueda aplicarse en ciertos casos a los funcionarios públicos.

El principio general de la inaplicabilidad de dicha Ley a los funcionarios públicos lo podemos derivar, no sólo del carácter estatutario de la relación jurídica que analizamos, sino de la propia Ley del Trabajo y su Reglamento. Bien sabemos que esa Ley excluye expresamente a los funcionarios públicos de su ámbito de aplicación, y el Reglamento confirma dicha inaplicabilidad;³⁸ por ello, la Ley de Carrera Administrativa, con la estructuración de este Estatuto del Funcionario Público, viene a ratificar lo que ya había establecido la Ley del Trabajo.

Pero insisto, a pesar de ser este principio general, consecuencia de ese régimen estatutario previsto en la Ley de Carrera Administrativa, existen ciertos supuestos en que la Ley del Trabajo debe aplicarse por remisión expresa de la propia Ley de Carrera Administrativa. En efecto, la Ley de Carrera Administrativa emplea la expresión Ley del Trabajo en tres artículos. En primer lugar, en el Artículo 5º, cuando excluye a los trabajadores al servicio del Estado del ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, y remite a la Ley del Trabajo en cuanto a los obreros. La excepción, sin embargo, no es propiamente en este caso, sino en los otros dos supuestos. Concretamente, en el Artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa, que remite a la Ley del Trabajo en cuanto a las prestaciones que deben pagarse a los funcionarios de carrera cuando son separados de la Administración por los motivos del Artículo 52, ordinal 2º, es decir, reducción de personal aprobada por el Consejo de Ministros y por las series de causas que el mismo ordinal 2º establece.^{38 bis} El otro supuesto está contenido en el Artículo 83, el cual establece el derecho de los causahabientes de todos los funcionarios públicos a percibir una indemnización en caso de muerte, supues-

38. *Artículo 6* de la Ley del Trabajo: "No están sometidos a las disposiciones de esta Ley y de su Reglamentación, los miembros de los Cuerpos Armados ni los funcionarios o empleados públicos..."

Artículo 2º del Reglamento de la Ley del Trabajo: "Las autoridades, funcionarios y empleados públicos no se considerarán como trabajadores para los efectos de la Ley del Trabajo ni de este Reglamento".

38 bis. Este régimen fue modificado en las reformas de 1975, cumpliéndose la aplicación de la Ley del Trabajo.

to en el que la Ley utiliza también expresamente la expresión Ley del Trabajo. Estos dos casos, por tanto, serían los únicos en los que la Ley del Trabajo tiene vigencia respecto de los funcionarios públicos.

Hay otros supuestos en los cuales la Ley de Carrera Administrativa habla de prestaciones, en cuyos casos estimo debe entenderse que se trata de las mismas prestaciones consagradas en la Ley del Trabajo.

Por eso podríamos decir en términos generales, que la Ley del Trabajo sólo se integra en el estatuto del funcionario público en aquellos casos en los que la propia Ley de Carrera Administrativa remite a ella, remisiones que se refieren, única y exclusivamente, a las prestaciones que en diferentes supuestos tienen derecho a percibir los funcionarios públicos, según las diversas categorías de los mismos.

B. *Los supuestos de pago de prestaciones sociales*³⁹

a) *El pago de prestaciones a los funcionarios de carrera.*

16. El primer supuesto, exclusivo de los funcionarios de carrera, está regulado en el Artículo 26 y en el Artículo 52, ordinal 2º, de la Ley, o sea, como consecuencia del retiro de la función pública por motivos de reducción de personal, efectuada en la forma como se regula en el referido Ordinal 2º del Artículo 52. En este caso se evidencia una especie de duplicidad en la remisión legal ya que el Artículo 26 remite al Artículo 52, ordinal 2º, y luego el Artículo 53 remite al Artículo 26. Esta imperfección surgió como consecuencia de las discusiones que hubo en el Congreso en relación al proyecto original y a los acuerdos a nivel político que se realizaron, concretamente, sobre estas normas del Artículo 26, del Artículo 52, ordinal 2º y del Artículo 53 de la Ley.

En mi criterio, la interpretación racional de estas tres normas debe ser la siguiente: El retiro por reducción de personal de acuerdo a lo previsto en el ordinal 2º del Artículo 52, produce el pase de una situación de servicio activo a una situación de disponibilidad; situación de disponibilidad que tiene una duración de un mes. Vencida la situación de disponibilidad, si no se encuentra reubicación al funcionario, se le retira del servicio con el pago de las prestaciones.

En este sentido, el pago de las prestaciones al funcionario público no se producen automáticamente, sino después de transcurrido un mes en la situación de disponibilidad, lo que resulta, insisto, de la interpretación concatenada de los Artículos 26 y 52, ordinal 2º y 53, que regu-

39. Este régimen fue modificado en las reformas introducidas a la ley en mayo de 1975. Véanse los artículos 26 y 27.

lan estos pagos de prestaciones. En todo caso, este es el primer supuesto del pago de prestaciones sociales y de la aplicación de la Ley del Trabajo; supuesto reservado a los futuros funcionarios de carrera y que, por tanto, todavía no tiene aplicación, por no tener vigencia ni el Artículo 26, ni el Artículo 52, ordinal 2º, ni el Artículo 53. Al reservarse estos artículos a los futuros funcionarios de carrera, y mientras no existan éstos, no tienen vigencia, por falta de sujetos a quienes puedan aplicarse.

b) *El pago de prestaciones a los funcionarios actualmente en servicio.*

17. Pero hay otros supuestos en los que la Ley consagra el derecho a prestaciones sociales, y que están reservados a los funcionarios que actualmente prestan servicios en la Administración: éstos tienen derecho al pago de prestaciones sociales solamente en dos supuestos específicamente determinados como consecuencia de la aplicación de las normas transitorias destinadas al ingreso a la carrera administrativa. El primer caso se refiere a los supuestos en los que un funcionario que actualmente presta servicios en la Administración Pública tenga menos de cinco años de servicios para el momento en el cual la Ley se dictó, y sea reprobado en dos oportunidades en los exámenes que deben hacerse para comprobar su idoneidad. En esos casos, la Ley consagra en el Artículo 68 el derecho que tiene a recibir las prestaciones sociales. Sin embargo, no remite en este caso expresamente a la Ley del Trabajo, pero se presume que son las mismas prestaciones que regulan los Artículos 26 y 53.

El segundo supuesto para los actuales funcionarios públicos, se refiere a que el funcionario sea reprobado en cuatro oportunidades en los exámenes respectivos para ingresar a la carrera, pero se aplica sólo a los funcionarios que tenían, al momento de dictarse la Ley, más de cinco años de servicios. En estos supuestos de funcionarios con más de cinco años de servicios, se les otorga el derecho de presentar hasta cuatro exámenes sucesivos, en la forma como lo regulan las disposiciones transitorias y sólo si son reprobados en la cuarta oportunidad, se le consagra el derecho a percibir prestaciones sociales.⁴⁰

c) *El pago de prestaciones a todos los funcionarios públicos.*

18. El cuarto supuesto de derecho al pago de prestaciones sociales, aparte del primero reservado a los funcionarios de carrera y de los dos

40. Artículo 69.

señalados respecto a los actuales funcionarios al servicio de la Administración, está consagrado como supuesto general aplicable a cualquier tipo de funcionario y es el que se prevé respecto a los sobrevivientes, herederos o sucesores de un funcionario fallecido, de recibir una indemnización regulada expresamente en el Artículo 83 de la Ley.

Estos son los únicos supuestos en los que, en virtud de la Ley de Carrera Administrativa, se aplican las normas de la Ley del Trabajo y en los cuales la Ley consagra prestaciones sociales. Por tanto, podría señalarse que en la actualidad, dejando aparte la norma que se refiere a los funcionarios de carrera, sólo tienen aplicación las normas destinadas a los actuales funcionarios públicos para el momento en que se verifiquen los exámenes y resulten reprobados en dos o cuatro oportunidades, según los años de servicios, y la norma relativa a la muerte del funcionario. Es de destacar por último, que en este caso la Ley consagra en términos generales el derecho a indemnización, pero remitiendo también en una forma expresa a la Ley del Seguro Social Obligatorio.⁴¹

C. *Las prestaciones aplicables previstas en la Ley del Trabajo*

19. Ahora bien, ¿cómo se aplican estas prestaciones que prevé la Ley del Trabajo y cuáles son las que se aplican? Fundamentalmente considero que se aplican las dos prestaciones que consagra la Ley: la antigüedad y la cesantía.

La antigüedad, regulada por el Artículo 37 de la Ley del Trabajo se aplicaría en términos generales. La Ley de Carrera Administrativa trae sólo algunas precisiones, exclusivamente destinadas a los funcionarios de carrera, en cuanto al cómputo de la antigüedad.

En efecto, el Artículo 50 prevé dos casos en los cuales debe tenerse en cuenta, cuando se vaya a computar la antigüedad respecto a los funcionarios de carrera exclusivamente, el tiempo transcurrido en cargos de elección popular o de libre nombramiento y remoción, así como el tiempo transcurrido al servicio de diversos organismos públicos nacionales, estatales o municipales antes de ingresar a la carrera administrativa. Por tanto, a los efectos de aplicación de las normas sobre antigüedad a los funcionarios de carrera, es necesario tener en cuenta estas dos normas.

En todo caso, es necesario insistir en que dichas normas las reserva la Ley a los funcionarios de carrera, por lo que no se aplican a los

41. Véase en *G. O.* N° 1096 Extr. del 6-4-67.

funcionarios actualmente al servicio de la Administración, que por ejemplo, fueran reprobados en los correspondientes exámenes y tuvieran derecho a percibir prestaciones.⁴² En estos casos, no se aplicarían estas normas de la Ley de Carrera Administrativa, sobre todo la que se refiere a la necesidad de que se compute para la antigüedad los años prestados en otros organismos públicos nacionales, estatales o municipales.

En materia de cesantía, estimo que regirá también la Ley del Trabajo en toda su extensión.

En cuanto a la indemnización sustitutiva del preaviso, en principio estimo que no tendría vigencia por los mismos supuestos en que surge el derecho de prestación que consagra la Ley: el caso de reducción de personal en el cual el mes de disponibilidad sustituye al preaviso⁴³ y el caso de la presentación de los exámenes, que constituyen en sí mismos un preaviso, aparte de que éste como tal, no está consagrado en la Ley como una obligación del Estado respecto de sus funcionarios.⁴⁴

Aparte de lo indicado no habría otras prestaciones, por lo que no habría posibilidad de aplicar criterios sobre utilidades, ni sobre vacaciones, ya que la misma Ley de Carrera Administrativa trae normas específicas respecto a estas últimas.

V. CONCLUSION

20. Sólo me he referido a algunos problemas generales de interpretación, derivados del estatuto del funcionario público, con sus características y las consecuencias que este estatuto conlleva. Permítaseme insistir en la necesidad de que para los múltiples e innumerables problemas que ya han surgido y que seguirán surgiendo en la mente de todos respecto a la aplicación de esta Ley, se tenga sumo cuidado y se tenga la conciencia de la necesidad de que la aplicación de la Ley sea uniforme en toda la Administración Pública, pues nada avanzaríamos si un Consultor Jurídico interpretara en una forma un artículo y lo aplicara en un Ministerio, si en definitiva resulta que hay una interpretación distinta que emane de la Oficina Central de Personal. El contacto que ustedes deben tener con la Oficina Central de Personal, por tanto, estimo que deberá ser permanente.

42. Véase N° 17.

43. Artículo 54.

44. Artículos 67 y siguientes.

Con la creación de dicha Oficina, la Comisión de Administración Pública perdió competencia en el área de personal, ya que la misma dejó de ser atribución propia de un órgano asesor y adquirió un carácter ejecutivo. La Comisión de Administración Pública sigue siendo el órgano asesor del Ejecutivo Nacional en la materia, y, en particular, de la propia Oficina Central de Personal.⁴⁵

En torno a lo que he señalado anteriormente, creo que podemos resumirlo indicando la necesidad de reconocer que estamos en presencia de una regulación de Derecho Administrativo que establece el Estatuto del Funcionario Público y el sistema de administración de personal, y que tiene su característica propia en el establecimiento, entre el funcionario público y el Estado, de una relación jurídica peculiar, estatutaria, establecida unilateralmente, objetiva, general, modificable por esencia y que no tiene ninguna base contractual. Creo que este criterio orientador debe ser la base para las otras interpretaciones sucesivas que implican, por otra parte, la inaplicabilidad del régimen laboral de la Ley del Trabajo, y que ha sido el que hemos manejado hasta ahora en las relaciones de trabajo en Venezuela, dejando a salvo los casos expresos en los que la Ley de Carrera Administrativa remite a aquella Ley.

45. Véase N° 3.

2. LA REFORMA MACROADMINISTRATIVA

18. LAS PROPUESTAS DE REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA VENEZOLANA (1972) *

1. EL SENTIDO DEL INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

Conforme a las normas del Decreto N° 103 de 23 de julio de 1969, se encargó a la Comisión de Administración Pública proponer al Ejecutivo Nacional el Plan de Reforma Administrativa y preparar los elementos de una política de conjunto de la función pública. Para ello, se encomendó a la Comisión la presentación al Ejecutivo de planes y medidas referentes a: 1) La reestructuración de la administración pública a todos los niveles y en todos sus sectores, de los institutos autónomos y demás establecimientos públicos y de las empresas del Estado, con vistas a adaptarlos a las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social; 2) La tecnificación de los sistemas, métodos y procedimientos empleados en la administración pública; 3) La reorganización administrativa y, en particular, la coordinación, desconcentración y descentralización; 4) El establecimiento de un sistema de procedimientos y recursos administrativos con las debidas garantías para los administrados; 5) La formación y capacitación del personal al servicio de la administración pública mediante la creación de nuevos institutos, centros o escuelas, o la transformación de los

* Publicado en la *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. XXXVIII, N° 3, Bruselas, 1972, pp. 252 a 261; y en *Journal of Administration Overseas*, vol. XIII, N° 4, Londres, Oct. 1974, pp. 524 a 535.

existentes; 6) La estructuración de un estatuto de la función pública que comprenda el mejoramiento, remuneración, estabilidad y seguridad social del personal al servicio de la administración pública, y 7) La elaboración de cualquier otro plan o medida relativos a la reforma administrativa.

En cumplimiento de las obligaciones establecidas en dicho Decreto, el Directorio de la Comisión, designado por Decreto N° 170 de 16 de octubre de 1969, definió un programa de trabajo para la programación de la reforma administrativa y la elaboración de los elementos fundamentales de la política de la función pública, y conforme a ello, se preparó un Proyecto de Ley sobre Funcionarios Públicos, incluyendo la carrera administrativa y todos los elementos de política que lo acompañaban y que dio origen a la vigente Ley de Carrera Administrativa de fecha 4 de septiembre de 1970; se reorganizó la Escuela Nacional de Administración Pública y se redefinieron los programas de formación y capacitación de funcionarios públicos, todo lo cual tiene por objetivo el establecimiento de un sistema nacional de formación y capacitación de funcionarios públicos; se procedió a difundir e implantar en los diversos organismos públicos los métodos y técnicas tendientes a mejorar la eficiencia del servicio público; y, fundamentalmente, se procedió a la programación de la reforma administrativa, lo cual ha provocado la elaboración del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional que se comenta en este artículo, y que fue presentado al Presidente de la República en junio de 1972. En la redacción del mismo, los equipos técnicos de la Comisión trabajaron durante algo más de dos años, paralelamente a las otras diversas actividades que debieron cumplir para asesorar en materia administrativa, a todos los organismos públicos que forman la administración pública venezolana.

Ahora bien, la elaboración del Informe no es más que uno de los pasos más importantes dados hasta ahora en cumplimiento de la política de reforma administrativa definida en el Programa de Gobierno que el actual Presidente de la República, doctor Rafael Caldera, propuso al electorado en 1968, concretada posteriormente en los diversos decretos dictados durante el año 1969 y en la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970, mediante la cual se establecieron los lineamientos generales de la reforma administrativa en la administración pública nacional.

Por otra parte, en relación a dicha política de reforma administrativa, debe asimismo indicarse que existe consenso en la mayoría de

los sectores del país y principalmente en los políticos. En tal virtud, la Comisión de Administración Pública estima de gran importancia y significación política, las reiteradas manifestaciones del Presidente de la República de que los trabajos de programación de la reforma administrativa que se han venido realizando en el curso de su período constitucional, habrán de ser su mejor legado en este campo para los futuros gobiernos del país, pues a ellos corresponderá aprovechar realmente el contenido del Informe, el cual aspiramos sirva de guía no sólo en el crecimiento sucesivo de las instituciones administrativas sino también en la reforma de las existentes.

II. CRITERIOS GENERALES PARA LAS PROPUESTAS DE REFORMA

1. *La administración para el desarrollo*

La labor de programación de la reforma administrativa y, por tanto, el Informe, están orientados hacia las nuevas exigencias de la administración para el desarrollo y en consecuencia, se apartan de las concepciones de la administración tradicional y de la pura racionalización administrativa. La búsqueda de una concepción latinoamericana sobre la administración pública y su papel en el proceso de desarrollo, y el rechazo de los modelos y esquemas importados de otros países fuera de la región, han sido, quizás por ello, algunos de los criterios más importantes que han guiado y condicionado nuestra labor.

En efecto, el papel del Estado en el proceso de desarrollo de los países latinoamericanos y su progresiva configuración como Estado Social de Derecho, hacen que su administración pública se convierta en el principal factor. Al ser el principal y más importante instrumento de la intervención del Estado, debe ser replanteada en su concepción y función, para superar los esquemas abstencionistas que tiene como herencia de aquel liberalismo del siglo pasado hoy superado. Esta es, en realidad, la orientación del Informe.

En el análisis de la administración pública venezolana bajo ese nuevo enfoque, se han utilizado algunos criterios claves que es necesario precisar: por una parte, el criterio del sistema para la formulación de todas las propuestas de reformas estructurales y funcionales y, por la otra, los criterios de la sectorialización y regionalización de las actividades públicas.

2. *El criterio de sistema*

En cuanto al criterio de sistema, se ha entendido por tal el conjunto armónico y coherente de normas, órganos y procesos destinados a permitir que las instituciones públicas puedan lograr eficientemente sus fines institucionales, mediante la utilización adecuada de sus insumos. Aplicado dicho criterio a los diversos fines del Estado, identificados en los "sectores de actividad pública", se evidencia que las diversas instituciones que integran la administración pública no están integradas coherente y ordenadamente de manera de alcanzar con la mayor eficacia los fines públicos perseguidos. Por ello, identificados los sectores de actividad pública para alcanzar los fines de cada uno de ellos, se ha propuesto la integración de todos los organismos que concurren a realizar actividades en el mismo, en un sistema —en este caso, un sistema sectorial— compuesto por un Ministerio —como órgano central del sistema— que gobierna el sector respectivo, y las diversas instituciones —órganos ministeriales, institutos autónomos, empresas del Estado, etc.— que como ejecutoras de las actividades públicas del sector, lo administren.

Asimismo, aplicado el criterio del sistema a las diversas funciones instrumentales que la administración debe cumplir para alcanzar eficientemente cualesquiera de las metas sectoriales que tiene impuestas, funciones instrumentales asesoras o auxiliares identificadas a través de la planificación, el presupuesto, la estadística, la contabilidad gubernamental, las compras y suministros gubernamentales, la comunicación pública, la informática, etc., también se ha propuesto la integración de todos los organismos que concurren a realizar actividades en las mismas, en un sistema —en este caso, un sistema instrumental o funcional— compuesto por un órgano central ubicado en un Ministerio de la Presidencia de la República como regla general, y excepcionalmente en el Ministerio de Hacienda, y por las diversas entidades ubicadas en los distintos organismos públicos que realizan actividades en los diversos sectores. En este sentido, tanto las propuestas de reforma de las estructuras administrativas como de reforma del funcionamiento de la administración pública, están permanentemente guiadas por el objetivo de establecer adecuados sistemas sectoriales y sistemas funcionales o instrumentales.

Ahora bien, el criterio de sistemas como eje de las propuestas de reforma contenidas en el Informe, está complementado por otros dos criterios siempre presentes en el análisis tanto de los sistemas secto-

riales como de los sistemas funcionales o instrumentales; tales son el criterio de la sectorialización y el de la regionalización.

3. *El criterio de la sectorialización*

En cuanto al criterio de la sectorialización, éste ha surgido del estudio de los fines del Estado conforme a lo establecido en el IV Plan de la Nación 1970-1974, de acuerdo al enfoque e interpretación que se ha hecho del papel del Estado como conformador del orden económico y social. En este sentido se han identificado cuatro funciones básicas del Estado venezolano en los inicios de este último tercio del siglo XX, que lo configuran como un Estado Social de Derecho, de economía mixta: en primer lugar, las funciones de política, defensa y seguridad públicas, clásicas en el Estado moderno; en segundo lugar, las funciones de desarrollo económico, más propias de la transición del Estado demoliberal al Estado social de derecho; en tercer lugar, las funciones de desarrollo social, como características de esa creciente responsabilidad conformadora del orden social del Estado latinoamericano; y en cuarto lugar, las funciones de desarrollo físico y ordenación territorial, consecuencia hasta cierto punto del esfuerzo de integración nacional tan característico de nuestro estadio de desarrollo. Cada una de esas cuatro funciones estatales básicas configuran los siguientes grupos de actividades públicas coherentes, denominadas «sectores de actividad pública»:

En primer lugar, las funciones de política, defensa y seguridad pública, compuestas por los siguientes sectores: 1) Relaciones políticas interiores; 2) Relaciones políticas exteriores; 3) Defensa; 4) Justicia.

En segundo lugar, las funciones de desarrollo económico, compuestas por los siguientes sectores: 5) Finanzas; 6) Desarrollo industrial; 7) Comercio; 8) Turismo; 9) Hidrocarburos y minería; 10) Desarrollo agropecuario.

En tercer lugar, las funciones de desarrollo social, compuestas por los siguientes sectores: 11) Promoción y protección social; 12) Desarrollo cultural; 13) Asuntos laborales; 14) Previsión y seguridad social; 15) Educación; 16) Salud.

En cuarto lugar, las funciones de desarrollo físico y ordenación territorial, compuestas por los siguientes sectores: 17) Desarrollo urbano y vivienda; 18) Transporte; 19) Comunicaciones; y 20) Recursos naturales renovables.

De acuerdo a la referida definición de veinte sectores como fines del Estado o «actividades públicas coherentes», todas las propuestas de reforma estructural y de reforma funcional contenidas en el Informe, están condicionadas por los mismos: en el ámbito estructural, por la integración y organización nacional de las diversas instituciones que concurren en las actividades sectoriales respectivas, como sistemas sectoriales; y en el ámbito funcional, por la sectorialización de los sistemas de planificación, presupuesto, estadística, contabilidad, etc., y por tanto, por su progresiva descentralización en muchos casos.

A. El criterio de la regionalización

Aparte de los criterios de sistema y de sectorialización, el tercer criterio que ha guiado los trabajos de programación de la reforma administrativa a cargo de la Comisión ha sido el de la regionalización, es decir, el de la progresiva desconcentración ordenada de las actividades públicas nacionales —tradicionalmente centralistas— hacia las ocho regiones administrativas en las cuales se ha dividido el país, como niveles óptimos de programación y de ejecución coordinada de las actividades públicas nacionales, estatales y municipales; y con el objetivo de lograr, mediante dicho proceso, una participación cada vez mayor de los Estados y Municipalidades en el proceso de desarrollo nacional, a través del desarrollo regional. El criterio de la regionalización, en esta forma, también es una pieza esencial de la reforma funcional, al exigir la regionalización también progresiva de los sistemas instrumentales o funcionales y entre ellos, principalmente, el de planificación.

Conforme a los tres criterios señalados, el de sistema, el de la sectorialización y el de la regionalización, en el Informe se formulan las bases para un Plan de Reforma Administrativa en tres aspectos fundamentales: la reforma de las estructuras administrativas (Reforma Estructural), la reforma del funcionamiento de la administración pública (Reforma Funcional), y la reforma del régimen jurídico de la administración pública.

III. LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

La Reforma Estructural, tal como se definió en la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970 mediante la cual se establecieron los lineamientos generales de la Reforma Administrativa en

la Administración Pública Nacional «debe acometer el estudio y posterior adaptación de la estructura organizativa de los diversos organismos públicos, a los programas y funciones que le han sido asignados en el proceso de desarrollo económico y social; revisión y adaptación que debe hacerse con visión sectorial». Conforme a ello, y de acuerdo a los criterios fundamentales anteriormente señalados, se procedió a efectuar un diagnóstico de la estructura de la administración pública nacional, y su confrontación con la definición sectorial de las actividades públicas indicadas ha dado origen a la formulación de una serie de propuestas de reforma de los organismos de la Presidencia, de los Ministerios de la administración regional contenidas en el Informe.

1. *Los organismos de la Presidencia*

En cuanto a los organismos de la Presidencia de la República, se ha planteado su integración básicamente en dos Ministerios de la Presidencia cuya creación se propone: el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia, del cual dependerían la Oficina Central de Personal y la Oficina Central de Información, como órganos centrales de los sistemas de administración de personal y de comunicación pública; y el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, del cual dependerían la Oficina Central de Planificación, la Oficina Central de Presupuesto, la Oficina Central de Estadística, la Oficina Central de Informática, y la Escuela Nacional de Administración Pública, como órganos centrales de los sistemas de planificación y reforma administrativa, de presupuesto, de estadística, de informática y de formación y perfeccionamiento de funcionarios públicos. En cuanto al funcionamiento del Consejo de Ministros, se propone la creación de cuatro Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros de acuerdo a los cuatro grupos de sectores de actividad pública definidos, presididas también por el Presidente de la República, las cuales, con los mismos poderes de decisión del Consejo de Ministros, permitan a éste el cumplimiento adecuado de los fines derivados de su naturaleza de órgano orientador de la política nacional.

2. *Los Ministerios*

La reforma de los Ministerios tal como se propone en el Informe, responde a dos criterios fundamentales: por una parte, el fortalecimiento de la estructura ministerial, fundamentalmente para hacer de los Ministerios los órganos centrales de los sistemas sectoriales; fortalecimiento que se evidencia sobre todo frente a la administración descentralizada; y

por la otra, la sectorialización de las actividades públicas en base a los veinte sectores anteriormente definidos.

Conforme a estos dos criterios, en el Informe se propone la estructuración de catorce Ministerios, cada uno como responsable en calidad de órgano central, de uno o varios sistemas sectoriales: 1) El Ministerio de Relaciones Interiores, a cargo del sector relaciones y políticas interiores; 2) El Ministerio de Relaciones Exteriores, a cargo del sector relaciones políticas exteriores; 3) El Ministerio de Defensa, a cargo del sector defensa; 4) El Ministerio de Justicia, a cargo del sector justicia; 5) El Ministerio de Hacienda, a cargo del sector finanzas y como órgano central de los sistemas de finanzas públicas, en particular, del de contabilidad pública y del de compras y suministros gubernamentales; 6) El Ministerio de Industria y Comercio, a cargo de los sectores desarrollo industrial, comercio (interior y exterior) y turismo; 7) El Ministerio de Minas e Hidrocarburos, a cargo del sector minería e hidrocarburos; 8) El Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales, a cargo de los sectores desarrollo agropecuario y recursos naturales renovables; 9) El Ministerio de Desarrollo Social, a cargo del sector promoción y protección social; 10) El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, a cargo de los sectores de asuntos laborales y seguridad y previsión social; 11) El Ministerio de Educación, a cargo del sector educación; 12) El Ministerio de Sanidad, a cargo del sector salud; 13) El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a cargo del sector desarrollo urbano y vivienda, y 14) El Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, a cargo de los sectores transporte y comunicaciones.

Por otra parte, y mientras se adoptan las medidas de reforma macroadministrativa previstas en el Informe, se han venido proponiendo y adoptando en el campo microadministrativo en los Ministerios, diversas propuestas de reformas internas, las cuales también se reseñan en el Informe, de acuerdo con la orientación definida en el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios dictado en febrero de 1971. En este campo microadministrativo, los criterios que han guiado dichas proposiciones han sido el de la reconcentración de funciones, dispersas por el desordenado crecimiento interno de los Ministerios actuales; el de la delegación de atribuciones; y el de la redefinición de los niveles de acción administrativa; de las cuales muchas ya han sido adoptadas.

3. *La administración descentralizada*

En cuanto a la reforma de la administración descentralizada, en el

Informe se hace un exhaustivo estudio de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y de las empresas del Estado, destacándose no sólo su situación actual, su desarrollo, sus diversas formas jurídicas y su importancia funcional y económica; sino fundamentalmente la deformación que ha sufrido la administración descentralizada y sus consecuencias. Entre estas últimas se destacan las consecuencias administrativas derivadas de la inadecuada distribución de los programas entre los Ministerios y los entes descentralizados; de la adscripción incorrecta de algunos entes descentralizados; de la duplicidad y superposición de funciones entre ellos; y de la desintegración de la administración descentralizada en el sistema de planificación. En base al análisis efectuado y aparte de las medidas de reforma adelantadas desde la promulgación a inicios de 1970, del Reglamento sobre coordinación, administración y control de los Institutos Autónomos, se consagran en el Informe una serie de propuestas de reforma guiadas por los siguientes criterios: la introducción de las formas jurídicas más apropiadas para las diversas entidades, destacándose la incorporación de la figura patrimonio autónomo; la sectorialización de la actividad de la administración descentralizada, promoviendo la adecuada adscripción y sujeción programática de los entes respectivos al Ministerio eje del sector correspondiente; el fortalecimiento de la administración central (ministerial) en relación a los entes descentralizados; y el establecimiento de los medios de control más convenientes sobre los mismos.

4. La administración regional

Tal como se ha señalado, la reforma estructural no sólo incide sobre la administración central en base a los criterios de sistema y de sectorialización sino que también abarca la administración regional o desconcentrada. Por ello, en el Informe se ha realizado un completo análisis del proceso de regionalización administrativa, lo que además de haber orientado la reforma del Decreto N° 72 de 11 de junio de 1969, mediante el reciente Reglamento de Regionalización Administrativa, dictado por Decreto N° 929 de 5 de abril de 1972, permitirá el desarrollo sucesivo de este proceso con adecuados criterios. Tal como ya se ha indicado, el proceso de regionalización administrativa se ha venido desarrollando con vistas a lograr una adecuada desconcentración del poder de decisión de las autoridades nacionales hacia las regiones, a la vez que una conveniente participación de las entidades político-territoriales locales en la toma de decisiones regionales. De ahí el Comité Regional de Gobierno que el reciente Reglamento de Regionalización Administrativa ha

previsto con la participación activa de los Gobernadores de cada región como entidad embrionaria de una futura administración y gobierno regional.

En todo caso, debe advertirse que a las propuestas de reforma estructural que con criterio sectorial se formulan en el Informe en relación a los Ministerios y entidades descentralizadas, seguirán diversos informes sectoriales, de carácter particular y detallado, en cursos de preparación en la Comisión de Administración Pública. Dichos informes sectoriales, mediante el diagnóstico exhaustivo de cada sector, serán el desarrollo lógico de los criterios establecidos en el Informe.

IV. LA REFORMA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Comisión de Administración Pública ha estado consciente de que la reforma de la administración pública nacional no se agota con la sola reforma de las estructuras administrativas, sino que aquélla incide igualmente sobre el funcionamiento de la administración, de manera de lograr racionalizar y perfeccionar los sistemas, procedimientos y métodos administrativos, adaptándolos a las nuevas técnicas; todo ello con el objeto de obtener un adecuado funcionamiento de los diversos organismos, que permita, con mayor eficacia, el logro de los cometidos sectoriales así como también un mayor rendimiento y productividad del gasto público.

En base a dicha orientación, en el Informe se ha hecho un detenido análisis del funcionamiento actual de los diversos sistemas funcionales o instrumentales de nuestra administración pública, y se formulan una serie de propuestas de reforma de los sistemas de planificación, de presupuesto, de estadísticas, de contabilidad gubernamental, de comunicación pública, de compras y suministros y de informática.

En el Informe no se incluyen las propuestas de reforma del sistema de administración de personal, pues la labor de la Comisión de Administración Pública en dicho campo, desarrollada en la década de los años sesenta, concluyó con la elaboración en 1970 del Proyecto de Ley de Carrera Administrativa, cuya posterior aprobación dio lugar a la creación de la Oficina Central de Personal como entidad separada de la Comisión.

El criterio fundamental que ha guiado las propuestas de reforma de los diversos sistemas, ha sido el del establecimiento de un órgano central de cada uno, generalmente situado en los Ministerios de la Presidencia de la República, y excepcionalmente en el Ministerio de Ha-

cienda, y una serie de unidades institucionales o sectoriales integradas a cada sistema. Esta en definitiva, es la consecuencia más importante de la utilización del criterio de sistema en el análisis del funcionamiento de la administración pública.

1. *El sistema de planificación*

En cuanto al sistema de planificación, cuyo establecimiento se inició en nuestro país con la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación en 1958, en el Informe se hace un completo análisis de su situación actual, y se formulan una serie de proposiciones para su reforma y perfeccionamiento en base a la experiencia de los años anteriores. Dichas propuestas se refieren fundamentalmente a la necesidad de sectorializar y regionalizar la planificación, dando una mayor participación en las tareas de elaboración y control del Plan a los órganos centrales de los sistemas sectoriales y demás unidades de cada sector, y a las autoridades regionales, en proceso de formación. Por otra parte, la reforma del sistema de planificación que se propone, plantea necesariamente una vinculación de mayor grado con el sistema de presupuesto, de estadística y de reforma administrativa. De ahí, la propuesta de estructurar el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, del cual dependan las Oficinas Centrales de Planificación, de Presupuesto, de Estadísticas y de Informática, y la Escuela Nacional de Administración Pública, y la decisión ya adoptada de que en cada Ministerio funcione una Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto, a cargo, además de las funciones de estadística y de reforma administrativa. Por último, y en cuanto a la elaboración del Plan, en el Informe se sugieren una serie de mecanismos y fórmulas para comprometer en las tareas de planificación no sólo a las diversas administraciones nacionales y regionales de cada sector, sino principalmente a los órganos políticos representativos de los diversos niveles del país.

2. *El sistema de presupuesto*

Paralelamente a la reforma del sistema de planificación, en el Informe se ha realizado un completo análisis de la reforma del sistema presupuestario desde 1961 hasta la fecha, y particularmente en lo que se refiere a la implantación del presupuesto por programas. Por ello, se ha hecho especial referencia a la reforma del sistema presupuestario efectuada en el pasado año 1971, cuando se elimina la dualidad presupuestaria existente hasta la fecha entre un presupuesto tradicional en la Ley y un presupuesto por programas en sus anexos, mediante la

incorporación del presupuesto-programa en la Ley de Presupuesto, lo que ha abierto la posibilidad de que se ejerza un adecuado control financiero y de metas de las actividades del Estado. En todo caso, entre las propuestas de reforma que se formulan, se destacan las contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto tendientes, fundamentalmente a hacer del presupuesto-programa un medio de ejecución anual del Plan de la Nación, de carácter quinquenal, consolidándose dicha vinculación con la ubicación de la Oficina Central de Presupuesto en el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, mediante el traslado a la Presidencia de la Dirección Nacional de Presupuesto actualmente dependiente del Ministerio de Hacienda; y a sectorializar el Presupuesto, conforme a los sectores de actividad pública definidos. Asimismo, deben destacarse las normas de dicho proyecto que buscan superar la rígida anualidad presupuestaria, sobre todo en materia de remuneración de funcionarios públicos.

3. *El sistema estadístico*

En el Informe se plantea también la reforma del sistema estadístico, con el objeto de adecuarlo a las necesidades de la planificación del desarrollo. En efecto, el diagnóstico efectuado sobre la función estadística ha puesto en evidencia la necesidad de estructurarla como un sistema, con un órgano central, que como Oficina Central de Estadísticas dependa del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, trasladando a la Presidencia, por tanto, la actual Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento. Las propuestas de reforma del sistema estadístico contenidas en el Informe, están orientadas, además, por la necesidad de sectorializar y regionalizar las estadísticas, mediante la creación de oficinas sectoriales y regionales integradas dentro del sistema. En todo caso, como medida inmediata para la reforma del sistema estadístico, se propone la creación de un Consejo Nacional de Estadísticas, continuador de la labor que viene realizando el Comité de enlace para Asuntos Estadísticos, creado en julio de 1971 por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, el cual estaría vinculado a la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento.

4. *El sistema de contabilidad pública*

La reforma del sistema de contabilidad pública ha sido también objeto de análisis en el Informe. En efecto, del diagnóstico efectuado se ha evidenciado que la contabilidad pública en Venezuela no se lleva

como sistema por el Ejecutivo Nacional, pues la centralización y auditoría del sistema contable se atribuye por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional a la Contraloría General de la República, a los efectos del control fiscal. Las nuevas técnicas de planificación y presupuesto-programa y la importancia que ha adquirido la contabilidad moderna como instrumento de administración y toma de decisiones, determina, al contrario, sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría, la conveniencia y necesidad de que el órgano central del sistema sea una unidad que dependa del Poder Ejecutivo. Por ello, en el Informe se propone la creación de una Dirección Nacional de Contabilidad en el Ministerio de Hacienda como órgano central del sistema, que asuma las funciones normativas y contraloras del mismo y de centralización de toda la información contable proveniente de los organismos de la administración pública nacional. Como medida inmediata para la reforma se propone la creación de un Consejo Nacional de Contabilidad, el cual estaría vinculado a la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda.

5. *El sistema de comunicación pública*

En cuanto a la reforma del sistema de comunicación pública, el Informe, siguiendo los lineamientos más recientemente dados por el Presidente de la República sobre las relaciones entre la administración pública y el público en general, no sólo contiene un diagnóstico de su situación actual sino que desarrolla una serie de propuestas de reforma, tendientes a establecer un sistema de informaciones descendentes y ascendentes, que permitan a la administración tener un conocimiento adecuado de las relaciones de los ciudadanos frente a los servicios que les presta, y a los particulares, un conocimiento exacto de lo que el sector público les ofrece. La Oficina Central de Información, en esta forma, como dependencia del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República, asumiría el papel de órgano central del sistema de comunicación pública descendente (comunicación al público) y ascendente (quejas y reclamaciones del público), además de asumir la dirección de todos los medios de comunicación del Estado.

6. *El sistema de compras y suministros*

El Informe abarca también los aspectos relativos a la reforma del sistema de compras y suministros gubernamentales, en relación al cual

la Comisión de Administración Pública ha venido trabajando desde hace varios años. En este campo, puede decirse que hasta el presente no se ha podido integrar dentro de un sistema a la administración de los recursos materiales destinados a la adquisición de bienes y materias necesarios para la ejecución de los planes y programas administrativos. Por ello, en el Informe se propone la creación de una Dirección de Racionalización del Gasto Público en el Ministerio de Hacienda que asuma las funciones de órgano central del sistema de compras y suministros gubernamentales; y como medida inmediata para implementar las reformas, se propone la creación de un Consejo Nacional de Compras y Suministros, vinculado a la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda.

7. El sistema de informática

En cuanto a la reforma del sistema de informática, en el Informe se ha analizado la situación actual del proceso de automatización de la información y del procesamiento de datos en el sector público, y se han reseñado las medidas de reforma que han venido implantándose desde 1965 con la creación del Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública. En el Informe se destaca, en especial, la importancia de la decisión recientemente adoptada en Consejo de Ministros, estableciendo para toda la Administración las cláusulas de condiciones generales mínimas (contrato-tipo) para los contratos de arrendamiento de equipos de procesamiento automático de datos; medida que ha sido posteriormente recomendada a todos los gobiernos latinoamericanos por la II Conferencia de Autoridades Gubernamentales de Informática, celebrada en México el pasado mes de abril de 1972. Como bases de la reforma del sistema de informática, en el Informe se propone la creación de la Oficina Central de Informática en el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, que asuma, ampliadas las competencias del actual Comité Consultivo de Computación, no sólo como órgano central del sistema, sino como autoridad gubernamental en materia de informática.

Por último, es de destacar en relación a las propuestas de reforma de todos los sistemas instrumentales y funcionales, la importancia que dentro de los mismos tienen tanto las dependencias sectoriales o institucionales, como las regionales que los integran. Por ello, algunas medidas ya se han adelantado y entre ellas, la señalada creación en todos los Ministerios de una Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto que funciona como organismo sectorial o institucional, según

los casos, de los sistemas de planificación, de presupuesto, de estadística y de reforma administrativa. Las oficinas de personal, las oficinas de información y relaciones públicas, las direcciones de administración y los centros de procesamiento de datos de los diversos organismos públicos, por su parte, y respectivamente, han de estructurarse como organismos sectoriales o institucionales, en su caso, de los sistemas de administración de personal, de comunicación pública, de contabilidad pública, de compras y suministros y de informática.

V. LA REFORMA DEL REGIMEN JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Pero la reforma de la administración pública, en sus aspectos estructurales y funcionales tal como la he resumido anteriormente y como se desarrolla en forma exhaustiva en el Informe para poder ser implementada adecuada y totalmente, requiere de un basamento legal, hoy inexistente. En efecto, el ordenamiento jurídico de la administración venezolana requiere urgentemente de una reforma y de una reformulación de manera que sólo le permita a aquélla cumplir cabalmente con sus cometidos, sino que también garantice a los particulares la invulnerabilidad o el restablecimiento de sus situaciones jurídicas frente a la Administración. Por ello, aparte de todas las reformas que son consecuencia de las propuestas de reforma de las estructuras y de los sistemas sectoriales o funcionales, la Cuarta Parte del Informe se refiere a la reforma del régimen jurídico de la administración pública nacional, y contiene los textos comentados de los proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas, de Ley de Procedimientos Administrativos, de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de Ley de la Jurisdicción Constitucional.

1. *La Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional*

En efecto, desde el punto de vista orgánico, y en relación a la administración central, el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950 requiere de una urgente reforma, no sólo para que pueda, mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, integrarse adecuadamente la estructura ministerial en forma sectorial, sino para que también puedan regularse los organismos de la Presidencia de la República, muchos de los cuales carecen actualmente de una normativa que los rija completamente. En este sentido, el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional comentado y publi-

cado en el Informe, regula no sólo la estructura y funciones de la Presidencia de la República, de sus organismos y de los Ministerios, sino también el régimen de la actividad administrativa en cuanto a la competencia, la descentralización administrativa, la desconcentración regional y los archivos de la administración pública, así como el régimen de la responsabilidad de la administración pública nacional.

2. *La Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas*

Por otra parte, el proyecto de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas, tiene por objeto regular el funcionamiento y control de los institutos autónomos, empresas del Estado y patrimonios autónomos, los cuales no han sido hasta la fecha objeto de regulación legal coherente en nuestro ordenamiento jurídico. En particular debe destacarse la normativa relativa a los patrimonios autónomos, institución que se pretende introducir por primera vez en nuestro ordenamiento y las normas relativas a la regularización de los diversos controles que deben ejercerse sobre los entes descentralizados.

3. *La Ley de Procedimientos Administrativos*

El régimen de los procedimientos administrativos se ha previsto en el proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos que también se comenta y publica en el Informe, estimándose que su promulgación constituiría uno de los pasos de mayor importancia en la labor de integración del ordenamiento jurídico de la República. Con una regulación de este tipo se busca normar, con carácter general, no sólo el régimen de los actos administrativos, de su formación y de su revisión, sino particularmente los medios de impugnación administrativa de los mismos, en especial, los recursos administrativos, como garantías administrativas de revisión de dichos actos.

4. *La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*

En el Informe se comentan y publican, además, dos proyectos de cuerpos legales reguladores de garantías jurisdiccionales a favor de los particulares frente a la actividad de la administración pública, de singular importancia: el proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional; ambos también de urgente promulgación en nuestro país.

El primero tiene por objeto desarrollar legalmente el contenido del Artículo 206 de la Constitución que atribuye a la jurisdicción con-

tencioso-administrativa la facultad de declarar la nulidad de los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder y la competencia para condenar a la Administración al pago de sumas de dinero derivadas de su responsabilidad y para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Este proyecto de Ley, de ser aprobado, vendría a llenar un gran vacío existente en nuestro ordenamiento jurídico, pues la materia en la actualidad, está escasamente regulada en la Ley Orgánica de la Corte Federal, aún vigente, habiendo sido objeto al contrario, de una muy rica doctrina jurisprudencial que debe ahora recogerse y regularse por vía legislativa.

5. *La Ley de la Jurisdicción Constitucional*

En cuanto al proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional al igual que el anterior, también de ser aprobado, vendría a llenar un vacío legal, al regir los medios y mecanismos de impugnación ante la Corte Suprema de Justicia de los actos legislativos de los cuerpos representativos nacionales, estatales y municipales, de los reglamentos ejecutivos y de los actos de gobierno nacionales. El proyecto de Ley también está inspirado en la rica tradición jurisprudencial establecida por la Corte Suprema de Justicia en las últimas décadas, en materia de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos legislativos.

VI. CONCLUSION: LOS FUTUROS INSTRUMENTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Las actividades de reforma administrativa en Venezuela, tal como fueron orientadas por el Presidente de la República en la Instrucción Presidencial RA-1 de mayo de 1970, constituyen un proceso sistemático y permanente, que no concluye con ninguna de las etapas cumplidas hasta ahora, sino que, por el contrario, cada etapa cubierta provoca nuevas necesidades de cambio administrativo que deben ser atendidas y resueltas. Por ello, el Directorio de la Comisión de Administración Pública está consciente de que aun cuando, con la elaboración del Informe sobre la reforma de administración pública nacional, ha llevado a cabo una etapa muy importante del proceso de reforma administrativa, ello lo que ha provocado en realidad han sido nuevos proyectos, ideas y necesidades de reforma que deben ser cumplidos, desarrolladas y satisfechas en el futuro, como parte de este trabajo permanente. Sin embargo, el Directorio de la Comisión de Administración Pública, al presentar el Informe a la consideración del Ejecutivo Nacional, consi-

dera cumplida la labor que le fue encomendada por el Presidente de la República conforme a las previsiones del Decreto N° 103 de 23 de julio de 1969; que originó su designación por Decreto N° 170 de octubre de ese mismo año.

Por ello, y para la realización de los futuros trabajos por parte del organismo en el campo de la reforma administrativa, el Directorio de la Comisión de Administración Pública considera conveniente la modificación del Decreto N° 103 reglamentario de la Comisión de Administración Pública, del Decreto N° 141 de 17 de septiembre de 1969, mediante el cual se instrumentaron los mecanismos de reforma administrativa, y la emisión en su lugar de un Decreto que regule íntegramente el sistema de reforma o planificación administrativa, que debe estructurarse para continuar la labor de planificación, implementación y ejecución de este proceso, tan importante para el desarrollo del país. En la quinta parte del Informe se exponen, en este sentido, los lineamientos fundamentales de los señalados instrumentos de reforma o planificación administrativa, cuyo órgano central debe seguir siendo la Comisión de Administración Pública, hasta tanto se produzca la reforma integral de los sistemas administrativos y, en particular, del sistema de planificación, y se estructure el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

3. *LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA*

19. ASPECTOS DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA (1971) *

Realmente mucho me complace intervenir en este acto de instalación de la II Conferencia Venezolana de Empresas Estatales de Servicio Público, continuadora de la labor de la I Conferencia celebrada el año pasado; y esa complacencia es especial porque recuerdo que el año pasado no pude participar en la instalación de aquella Conferencia, precisamente por las deficiencias de un servicio público, pues me encontraba a mucha distancia de Venezuela sin poder tomar ningún medio de transporte aéreo que me trajera a tiempo al país.

I

Ahora bien, lo que el año pasado se debatió, lo que vamos a discutir este año y lo que seguramente seguiremos discutiendo los próximos años, abarca uno de los aspectos más importantes de la administración venezolana. En efecto, puede decirse que en la actualidad, las actividades esenciales de la administración venezolana son cumplidas a través de entes descentralizados, es decir, a través de la administración indirecta del Estado. La administración descentralizada y en particular los entes que prestan servicios públicos, han cumplido un papel de primerísima importancia en nuestro desarrollo económico y social y el beneficio directo a la comunidad que se ha logrado a través de esa administración descentralizada es incuestionable.

* Palabras pronunciadas en el acto de apertura de la II Conferencia Venezolana de Empresas Estatales en 1971.

Sin embargo, no hay duda de que en la actualidad, la administración descentralizada es también el origen de muchos males de la administración nacional y del sector público; sector público que en países como Venezuela tiene tanta importancia, a pesar de ser incoherente.

En efecto, el sector público venezolano, puede decirse que no tiene coherencia general, y precisamente esta incoherencia es parte de nuestro subdesarrollo administrativo y parte, por supuesto, de nuestro subdesarrollo económico y social. Ahora bien, la incoherencia del sector público tiene su origen precisamente en esta proliferación de entidades descentralizadas que realizan las más variadas actividades, y que en particular prestan una serie de servicios públicos. Sin embargo, estos servicios públicos y esas actividades que el Estado realiza a través de esta administración descentralizada no puede decirse que estén debidamente integrados en sectores de actividad pública, los cuales deben englobar la serie de fines y objetivos que busca el Estado.

Estos sectores, en la actualidad, no están integrados, y esto es parte de esa incoherencia institucional que muestra el sector público en la actualidad. Esta situación y sobre todo incoherencia sectorial, dificulta, para no decir que en muchos casos imposibilita, una adecuada administración del sector público. Si pensamos sólo en el proceso de planificación, resulta que el mismo se dificulta por el hecho de que los organismos públicos que participan en la conducción de un determinado sector no están debidamente integrados, coordinados e interrelacionados entre sí. No sólo entonces la planificación del sector en la cual participan sin relaciones adecuadas diversas entidades y empresas del Estado se hace difícil, sino que evidentemente la ejecución de los programas se hace muchas veces inclusive en forma desordenada, sin el adecuado control por parte de la administración centralizada.

En efecto, la administración descentralizada ha ido creciendo sucesivamente a medida que el Estado ha ido asumiendo funciones nuevas y ha ido participando e interviniendo en la vida económica y social. Este crecimiento del sector descentralizado no ha obedecido a ningún plan preconcebido, y en los últimos cincuenta años, lapso durante el cual se ha producido en Venezuela el proceso de descentralización funcional, las entidades se han ido creando más por efectos circunstanciales que por la urgencia real de producir el desgajamiento. En todo caso, actualmente, en la mayoría, no hay un plan general que guíe las acciones de las empresas del Estado. Encontramos supuestos en los cuales las propias empresas definen, ejecutan y controlan sus planes, y muchas veces con entera independencia del sector público

centralizado. No hay, por tanto, una debida integración no sólo entre los institutos y empresas entre sí, como señalaba anteriormente, sino muchas veces no hay esa debida integración entre las empresas y los entes descentralizados y el sector público centralizado. Esa célebre distinción entre gobierno y administración de las actividades del Estado, en que el gobierno debería estar siempre a nivel de la administración central y la administración o ejecución podría estar a nivel de las entidades descentralizadas, no siempre se cumple. Al contrario, es frecuente encontrar que las empresas muchas veces se gobiernan y se administran a sí mismas en sus sectores, definiendo su política y elaborando, ejecutando y controlando sus planes.

Por supuesto que esta situación no sólo plantea problemas en el ámbito de la planificación y en el sistema de planificación nacional, sino que evidentemente plantea problemas en los otros sistemas funcionales o instrumentales del desarrollo. Recientemente, por ejemplo, se ha planteado el crítico debate sobre el presupuesto, y en esta oportunidad uno de los puntos centrales de discusión ha sido precisamente la existencia de una muy amplia administración descentralizada en el sector público venezolano, en muchos casos no controlada adecuadamente. En virtud de eso mismo, la función presupuestaria también adolece de defectos, precisamente porque no se tiene una adecuada integración de las empresas dentro de un sector, para que pueda haber realmente una formulación sectorial del presupuesto por programas que sirva completamente para todas las entidades y empresas que integran un determinado sector, la parte correspondiente del Plan de la Nación y del sistema de planificación en general.

Otros sistemas administrativos también tienen sus problemas a nivel de empresas estatales. Pensemos solamente en el sistema de contabilidad y en lo difícil que es saber exactamente cuál es la situación contable del país en el sector público. Cuán difícil es saber exactamente cuántos y cuáles son los bienes del Estado. En general, sólo hay controles y sistemas de contabilidad a efectos fiscales y de control fiscal, pero el Estado no cuenta realmente, precisamente por la desintegración del sector público, con un adecuado sistema de contabilidad que le permita saber en un momento determinado cuál es su real y exacta situación patrimonial y contable.

Todos estos problemas de la administración descentralizada, con todas sus consecuencias a nivel de los sectores de actividad pública y de los diversos sistemas con que cuenta la administración para realizar su actividad, han sido precisamente los que han provocado todo

este esfuerzo que se viene realizando en los últimos años por la reforma de la administración descentralizada. Se tiene conciencia de los problemas que plantea la administración descentralizada en el país, tanto a nivel del poder central como de la propia administración descentralizada, y se hacen esfuerzos en ambos por mejorar la situación. Es de destacar, por ejemplo, que la iniciativa para la realización de estas conferencias estatales de servicio público, y a través de ellas propender a una mejora de los servicios y de la administración descentralizada en general, parte de las propias empresas estatales de servicio público. Fue precisamente CADAFE, la empresa que el año pasado inició la promoción de este tipo de encuentros con el objeto de intercambiar ideas y criterios y, a través de esa vía, mejorar los servicios públicos.

En esta forma los problemas de la administración descentralizada no sólo son problemas para la administración central, sino que también lo son para la propia administración descentralizada, y en particular para las propias empresas que saben cuales son sus deficiencias.

II

Ahora bien, este panorama de la administración descentralizada, y los problemas que plantea, ha sido objeto de análisis con vista de su reforma, a través de diversos mecanismos. Por una parte, hay conciencia de que no hay una debida uniformidad en la forma jurídica que revisten las diversas empresas e instituciones descentralizadas. Nuestro ordenamiento nos muestra empresas con forma de instituto autónomo, empresas de servicio con forma de sociedad anónima y constituidas por las vías del Código de Comercio, y también inclusive, empresas que ni tienen forma de instituto autónomo ni de sociedad anónima y ni siquiera personalidad jurídica propia y que operan a través de patrimonios autónomos, que no son admitidos por la legislación hacendística venezolana. O sea, que existen diversas organizaciones económicas para la prestación de determinados servicios o la producción de determinados bienes que realizan una serie de actividades estatales y que no obedecen a una forma jurídica más o menos común o uniforme. Por eso, el primer esfuerzo de reforma en el campo de la administración descentralizada ha sido el de tratar de definir cuales son las formas jurídicas que deben revestir esas entidades para a través de esas formas jurídicas, poder tener una determinada forma de control y estructurar mecanismos de coordinación e integración de las diversas entidades.

El segundo problema que ha sido atacado en este esfuerzo de reforma de la administración descentralizada, ha sido el de la correcta

ubicación sectorial de las empresas o institutos, a través de una adecuada adscripción. Es frecuente encontrar, y todos estamos conscientes de ello, que muchas empresas y entidades descentralizadas no están debidamente adscritas al ministerio que tiene la conducción principal de un sector. Señalaba, como CADAFE es un ejemplo de preocupación por la reforma de las empresas estatales de servicio público, pero CADAFE también es un ejemplo de mala ubicación o mala adscripción en aspecto sectorial, pues siendo una empresa que realiza su actividad en el sector de desarrollo industrial y en particular, en el campo del desarrollo eléctrico, sin embargo, no está adscrita directamente al Ministerio a cuyo cargo está la política de desarrollo industrial, sino que sólo lo está indirectamente, pues su adscripción es a un ente de financiamiento industrial, la Corporación Venezolana de Fomento, que no tiene la conducción de la política de desarrollo industrial. Por eso, otro de los esfuerzos de la reforma administrativa incide sobre esta correcta ubicación sectorial de las empresas estatales de servicio público y en general de la administración descentralizada, para que esta ubicación sectorial le permita a las empresas participar adecuadamente en los procesos de planificación, de ejecución y control dentro de cada sector, guiados por supuesto, por el Ministerio respectivo, como órgano político esencial del Poder Ejecutivo nacional en la conducción del sector de la actividad estatal.

Muy ligado a este problema de correcta ubicación sectorial, como tercer criterio de reforma que ha venido siendo analizado, está el de la reestructuración de los mecanismos de control de la actividad de la administración descentralizada y en particular, de las empresas estatales de servicio público. En la actualidad la administración descentralizada muestra un panorama de controles dispersos, superpuestos e incoordinados, los que si se llegaran a aplicar totalmente, materialmente las empresas quedarían paralizadas. Por ello, muchos de esos controles no se aplican en la actualidad, no tanto porque los controles sean malos en sí mismos, sino porque han sido concebidos en forma tan incoherente en términos generales que si se aplicaran se paralizaría la actividad que se persigue ejecutar.

Los controles han sido establecidos por la legislación sin obedecer a un plan general de integración de la administración descentralizada, para la conducción adecuada de cada sector por la administración central; más bien han ido estableciéndose como mecanismos de remedio a situaciones defectuosas y fundamentalmente guiados por criterios de control fiscal. Sin embargo, en la actualidad, a pesar de la cantidad

de controles fiscales establecidos, no hay posibilidad de controlar realmente la ejecución de los programas y la consecución de las metas que dentro de una concepción general del Plan de la Nación deberían lograrse a través de las empresas descentralizadas. Por eso, uno de los aspectos de la reforma de la administración descentralizada y de las empresas estatales de servicio público está en este aspecto de los mecanismos de control que la administración central debe tener sobre la administración descentralizada, y en particular en nuestro caso, sobre las empresas estatales de servicio público.

En este campo, en particular se han planteado algunos mecanismos de integración sectorial, a los efectos de lograr, por parte de la administración central, un adecuado control sobre la ejecución de actividades por parte de las empresas descentralizadas. Precisamente este punto constituye uno de los temas centrales de discusión en esta Conferencia, que seguramente dará origen a debates muy interesantes. El tema se refiere a "Las Formas de Integración y de Control de las Empresas Estatales de Servicio Público", e insisto, en que las discusiones que en relación a ese tema surjan serán en beneficio de todo el funcionamiento del sector público. Ahí deberán analizarse particularmente, y así lo propone la ponencia central del tema preparado por la Comisión de Administración Pública, los mecanismos de integración vertical u horizontal, en especial los mecanismos de integración tipo "Holding" que tiendan a buscarle coherencia a las empresas que operan en un determinado sector de actividad pública.

III

Ahora bien, dentro de la administración descentralizada, tienen una particular importancia las empresas que realizan además de actividades de carácter económico, actividades de prestación de servicios públicos, actividades de prestación hacia los particulares, para satisfacer necesidades colectivas. Precisamente, en esta conferencia, vamos a analizar aspectos concretos relativos a este tipo de entidades descentralizadas.

Ahora bien, hablar de empresas estatales de servicio público es también hablar de las relaciones que deben establecerse entre el Estado genéricamente hablando, es decir, entre la administración pública (central o descentralizada) y los ciudadanos quienes en el caso de las empresas de servicio público se convierten en usuarios de los servicios.

Puede decirse que en Venezuela, realmente, no ha habido sino hasta hace poco tiempo, una real toma de conciencia sobre este tipo

de relaciones que deben establecerse entre la administración pública central o descentralizada y los ciudadanos, los particulares o usuarios de los servicios. En general, hasta ahora, ha habido un abismo entre la administración pública y los ciudadanos. El ciudadano no se siente generalmente integrado a la administración pública, ni la siente realmente como su administración pública, sino que el ciudadano percibe a una administración pública que le es extraña, y que le es inclusive difícil en su trato, porque no conoce qué le ofrece y en qué forma.

A su vez, la administración pública, en general y en sus funcionarios en particular, no han tomado conciencia de que su papel está en dar servicio al público, y de ahí todos los problemas que ustedes bien conocen, y que surgen en torno al trato que se le da al ciudadano y al usuario, cuando va a algún organismo a que se le dé un determinado servicio. Se trata por tanto, y sobre esto ha tomado conciencia muy particular el Ejecutivo Nacional en los últimos meses, de restablecer relaciones que han venido estando rotas entre el ciudadano o usuario de servicio y la administración prestadora del servicio. El propio Presidente de la República ha tomado la iniciativa directa en este campo y ha exigido a la administración pública el tomar debida conciencia en relación al trato y a la información que debe darse al ciudadano y al usuario.

En las relaciones entre el sector público y el particular, deben establecer, por tanto, adecuados mecanismos de información al público, para que el público y el usuario sepan que hacer y como hacer frente a la administración nacional, central o descentralizada; es decir, adecuados mecanismos de información tanto ascendentes como descendentes, sobre los servicios públicos. Todos estamos conscientes porque a pesar de que somos funcionarios públicos, también somos usuarios de los servicios que presta el Estado, que muchas veces no contamos con adecuada información de parte de la administración, lo que produce con frecuencia que para poder localizar la información requerida, debemos perder varios días hasta localizarla, para luego iniciar el proceso de solicitar una determinada decisión por la administración pública. Se trata, por tanto, de insistir en un esfuerzo por humanizar un poco más las relaciones del ciudadano con la administración, y en consecuencia, de permitirle al ciudadano y al usuario un mejor y más directo acceso a los servicios que la administración central o descentralizada le ofrece.

Precisamente por ello, uno de los temas de esta II Conferencia Venezolana de Empresas Estatales de Servicio Público es la relación entre "el servicio y la comunidad" y, por tanto, el establecimiento de

adecuadas relaciones entre la administración, la entidad prestadora del servicio y los particulares o los usuarios del servicio para permitirle, inclusive, al usuario, el poder reclamar un mal servicio, el tener adecuadas vías y mecanismos para poder quejarse del deficiente servicio, lo que a la vez le permite a la administración, a través de ese conocimiento, mejorar y reformar sus servicios en beneficio colectivo. El lema mismo de la Conferencia: "Mejor servicio público, mayor beneficio público", muestra claramente la preocupación en los organizadores de la Conferencia y en el Ejecutivo Nacional, por mejorar cada vez más la forma de prestar los servicios públicos y, por tanto, de mejorar cada vez las relaciones entre la administración y los particulares, los ciudadanos o los usuarios de los servicios públicos.

* * *

Las deliberaciones que en esta Conferencia se realizarán en los tres temas centrales de la misma, van a significar, evidentemente, un aporte decisivo para la mejora de los servicios del Estado. En estos intercambios de información, para que realmente sean fructíferos tendremos que comenzar por una autocrítica, pues no podremos pensar en dar un mejor servicio público para lograr un mayor beneficio público si no comenzamos por autoanalizarnos y determinar cuales son las fallas que tenemos para poder lograr este mejor servicio. Estimo que en Conferencias de este tipo se deben intercambiar las ideas centrales por todos los funcionarios que participan en las mismas, para lograr precisamente este mejor servicio público y a través de ese mejor servicio público alcanzar el mayor beneficio público a que alude el lema de la Conferencia.

Al agradecer en nombre de la Comisión de Administración Pública, entidad patrocinante de la Conferencia, a la CANTV todo el empeño que ha puesto en la organización de la misma, quiero desearles a todos los delegados y participantes de ella, el mayor éxito en las actividades de la Conferencia, y que los resultados de la misma sigan sirviendo para que hagamos todos una mejor administración pública, para lograr a través de ella, un mayor beneficio público.

20. ALGUNOS ASPECTOS JURIDICOS DE LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL Y LAS EMPRESAS DEL ESTADO (1974)*

I. INTRODUCCION

Desde el punto de vista jurídico, hablar de las relaciones entre el Gobierno Central y las Empresas del Estado, es hablar del control de la Administración Central sobre los entes descentralizados de carácter económico.

Puede decirse que la consecuencia del proceso de descentralización institucional que se ha producido en todas las administraciones contemporáneas después de cincuenta años de desmembramiento orgánico, ha sido la previsión de una serie de controles, muchas veces establecidos aisladamente, mediante los cuales la Administración Central ha pretendido continuar conduciendo —indirectamente— y vigilando el funcionamiento de los servicios o actividades desmembradas. Sin embargo, la ausencia de una visión global y de conjunto sobre el problema de la descentralización y por tanto del control, ha traído como consecuencia que los controles establecidos para regular las relaciones entre la Administración Central y sus empresas sean ineficaces o inútiles.

Se impone, por tanto, la revisión y formulación completa del problema del control para que las empresas respondan a los fines y políticas del Estado de manera efectiva. En efecto, una de las consecuencias del proceso de descentralización funcional o institucional ha sido el que los entes autónomos y empresas hayan pasado a "independizarse" de

* Documento presentado al Seminario Latinoamericano sobre las Empresas Públicas y sus relaciones con el Gobierno Central, organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en Caracas, noviembre de 1974, publicado en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, N° 4, Caracas, 1974, pp. 83 a 119.

la Administración Central. Esta "independencia" ha conducido en muchos casos, a que los entes autónomos o las empresas hayan pasado a formular sus propias políticas y ejecutar sus actividades, sin integración alguna con el sector público. A ello se ha agregado la ineficiencia e ineffectividad de las propias estructuras de la Administración Central-Ministerial, para administrar los controles.

La preocupación por el adecuado establecimiento de las relaciones entre la Administración Central y las Empresas del Estado ha sido, por lo señalado, uno de los aspectos centrales de los movimientos de reforma de la Administración Contemporánea. Se tiene conciencia de la importancia creciente de las empresas del Estado, particularmente desde el punto de vista económico, y de la necesidad de vincular sus actividades a los objetivos generales del sector público, particularmente en los países en vías de desarrollo.

Por otra parte, se tiene conciencia de la urgente necesidad de integrar un sistema de empresas del Estado que asegure la participación de las mismas en el proceso de planificación. De allí tantos intentos y proyectos de reforma de las empresas del Estado y de la administración descentralizada, y en particular, todos aquellos intentos de agrupar, para asegurar su rentabilidad económica, a las diversas empresas públicas en organizaciones *holding*, siguiendo el conocido modelo italiano del IRI y el ENI.

Sin embargo, es evidente que no sólo debe privar el criterio de la rentabilidad económica de las empresas —eficacia— para la reforma o formulación de un sistema de empresas del Estado. Antes que la eficacia, el problema de esas empresas es el de su capacidad para alcanzar unos objetivos de desarrollo —efectividad— dentro del contexto más amplio del sector público central o descentralizado.

Por ello, partimos del supuesto de que el tratamiento reformista de las empresas del Estado no debe realizarse aisladamente del resto del sector público. En más de una oportunidad hemos señalado que no será posible una reforma de la administración descentralizada sin una reforma de la Administración Central —ministerial—; y viceversa, que tampoco será posible una reforma de la Administración Central, sin una reforma de la administración descentralizada. Ambas están tan estrechamente vinculadas que propugnar la reforma de una sola de dichas estructuras, no sólo provocaría la pérdida de la perspectiva global del sector público, sino que sería incompleta y perjudicaría su integración futura. Por ello estimamos que no sería adecuado propugnar la formulación de un sistema de empresas del Estado sin que se afectara la estructura ministerial y partiendo del supuesto errado de que ésta debe continuar como

está —con todos sus vicios— hacia el futuro. Porque los Ministerios no hayan respondido, en muchos casos, a su carácter de “gobernadores” de los sectores de actividad pública, no puede partirse del supuesto de que ello será así; siempre, para crear una estructura paralela y más independiente aún respecto a la Administración Central, en un sistema aislado de empresas del Estado. El tratamiento del problema, se insiste, al contrario, ha de ser global, con visión macroadministrativa, teniendo en cuenta el carácter de los entes autónomos y empresas del Estado, como ejecutores de actividades públicas, que deben ser gobernados por entidades políticas, y éstas, en un sistema ministerial como el venezolano, no podrían ser otros que los Ministerios.

Ahora bien, antes de analizar fórmulas concretas que se han venido sugiriendo en Venezuela para reformar las empresas del Estado, estimamos indispensable realizar un rápido análisis del estado actual del sistema de controles directos que ejerce o debería ejercer la Administración Central sobre las empresas; es decir, aquellos controles ejercidos por la Administración a través de sus Ministerios sectoriales, como controles jerárquicos o de tutela, o a través de órganos administrativos de coordinación o planificación.

Una vez hecho esto, analizaremos las modalidades del control ejercido por la Administración en forma indirecta, a través de entes dotados de personalidad jurídica propia, que generalmente actúan como *trusts* o *holdings* de determinadas empresas económicas.¹ Dentro de este tipo se encajan los proyectos anunciados en Venezuela en torno al establecimiento de un sistema de empresas del Estado.

II. EL CONTROL ADMINISTRATIVO DIRECTO SOBRE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

1. *Introducción*

La forma e intensidad del control administrativo directo sobre las empresas públicas, depende de la forma jurídica concreta que se haya atribuido a las mismas. Puede tratarse de un control jerárquico, de un control de tutela o de un control a través de órganos administrativos de coordinación y planificación, según el menor o mayor grado de autonomía de que gocen las empresas públicas.

1. V. en general Allan-R. Brewer-Carías, *El Control de las actividades económicas del Estado en el Derecho Venezolano*, Caracas, 1969. Associazione Italiana di Scienze Politiche e Sociale, *Il controllo dell'Impresa Pubblica*, Milano, 1960.

En efecto, el control jerárquico va íntimamente unido al poder jerárquico que ejerce un jefe respecto a sus subordinados; como el que ejerce el Ministro sobre el conjunto de los agentes de su servicio. Por ello, el control jerárquico se desenvuelve en el seno de una persona moral única y pone en movimiento relaciones de jefes a subordinados. El poder y el control de tutela, al contrario, pone en relación al Estado con otras personas públicas, originando relaciones entre el Estado, guardián del interés general en sentido amplio, y como tal contralor, con personas públicas, con intereses propios y, como tal, controladas. Por ello, se ha señalado como una de las razones de creación de las empresas públicas personificadas, la necesidad de evadir el control jerárquico.

Pero además del control jerárquico y del control de tutela sobre los entes estatales o paraestatales que desarrollan actividades económicas, puede ejercerse por el Estado un tercer tipo de control administrativo, que es el que se ejerce a través de órganos de coordinación o de planificación, creados especialmente por el Estado para ejercer esas labores en el campo de las participaciones estatales en la economía, y que no puede ser incluido dentro de los dos tipos antes analizados. Tal es el que ejerce, por ejemplo, en Italia el *Ministerio delle Partecipazioni Statali* o en los países socialistas los órganos centrales de planificación.

Veamos separadamente estos tres tipos de controles administrativos ejercidos por el Estado sobre el desarrollo autónomo de sus actividades industriales y comerciales, con especial referencia al Derecho Venezolano.

2. El control jerárquico

La Administración Central ejerce un control jerárquico en las actividades industriales y comerciales siempre que las mismas sean desarrolladas por ella directamente. En efecto, en el supuesto de los llamados Fondos de Servicios Especiales, éstos están configurados como estructuras integradas en la organización administrativa, con la forma clásica y jerarquizada. Por ejemplo, éste era el caso de la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria (CONAFIN) antes de ser convertida en Instituto Autónomo, la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (CORPOINDUSTRIA) en junio de 1974.² En la actualidad, éste es el caso de los recién creados Fondos de Crédito Agrícola³ y Fondo de Crédito Industrial.⁴ Si bien los directores de las Juntas de Créditos de estos Fondos sin personalidad jurídica son nom-

2. V. en *Gaceta Oficial* N° 30.134, de 27 de junio de 1974.

3. V. en *Gaceta Oficial* N° 30.420, de 3 de junio de 1974.

4. V. en *Gaceta Oficial* N° 30.428, de 10 de junio de 1974.

brados por el Presidente de la República,⁵ el funcionamiento y operación de los mismos está sometido al control permanente de los Ministerios de Hacienda, Fomento y Agricultura y Cría, en sus casos, para la elaboración de los programas con vista a la administración de los recursos de los Fondos;⁶ para la elaboración de los Reglamentos internos y las normas operativas;⁷ y para la fijación de los tipos de intereses;⁸ quienes además deben recibir un informe trimestral de todas sus operaciones⁹ y aprobar el presupuesto de los Fondos.¹⁰

En todo caso, en estos supuestos, los directores de estos Fondos son funcionarios fuertemente vinculados a la Administración Central y por tanto, obligados a acatar las disposiciones de sus órganos o instancias superiores. El control sobre la realización de dichas actividades entonces, generalmente, está ligado a la injerencia directa de la gestión y dirección de la empresa.

En otros supuestos la dependencia jerárquica no es tan pronunciada, pues se da alguna autonomía a los órganos administrativos directores de la empresa, aunque sin que se dé el supuesto del otorgamiento de personalidad a la misma. En estos casos, sin embargo, el control jerárquico se refleja a través del derecho de veto que corresponde al respectivo Ministro en las decisiones de los órganos directivos. Así, en Alemania, por ejemplo, el Ministro de Correos tiene un derecho de veto absoluto con respecto a las decisiones del Consejo de Administración del *Deutsche Bundespost* que puedan tener repercusiones financieras: además puede presentar ante el Gobierno Federal, para la decisión última por parte de éste, los acuerdos que, a su juicio, lesionen los intereses del Bund.¹¹

3. *El control de tutela*

a) *Introducción*

El control de tutela en las actividades industriales y comerciales del Estado surge desde el momento en que existe una descentralización funcional cuando ésta se realiza a través de órganos que se desgajan de la administración directa del Estado, mediante el procedimiento técnico-jurídico de la concesión de la personalidad jurídica a entidades institucionales.

5. FAC, Art. 4º; FCI, Art. 4º

6. FCA, Art. 6º, Ord. a; FCI, Art. 6º, Ord. a.

7. FCA, Art. 6º, Ord. f y Art. 23; FCI, Art. 6º, Ord. f y Art. 21.

8. FCA, Art. 11; FCI, Art. 9º

9. Reglamento FCI, Art. 5º

10. Reglamento FCI, Art. 8º

11. V. Wolfgang Zetzschke, "Las Empresas Públicas en la República Federal Alemana", *Información Comercial Española*, Madrid, 1964, p. 96.

En esta forma, la tutela administrativa sobre los entes descentralizados que desarrollan actividades económicas, particularmente, las que tienen forma jurídica de instituto autónomo, tiene por finalidad fundamental garantizar la unidad y la buena ejecución de la política general del Estado en materia económica, pues permite a la Administración Central vigilar directamente, aunque no como superior jerárquico, la actuación de los órganos que integran la administración indirecta del Estado.

Ahora bien, los poderes de la autoridad de tutela, generalmente los Ministros de adscripción, comprenden la supervisión y control de los institutos autónomos conforme al artículo 22 del Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional, de 8 de abril de 1970 (Decreto N° 280), que se manifiesta a través de poderes de tutela sobre las personas y sobre los actos.

b) *La tutela sobre las personas*

La regla general en la tutela sobre las personas es que los directores y miembros de los cuerpos directivos y de administración de los órganos funcionalmente descentralizados se designan por la Administración Central. Esto sucede en los países donde el establecimiento público industrial o comercial es la norma en la descentralización funcional, como sucede en Francia, Bélgica y Venezuela; así como en aquellos países donde la regla general la constituyen las *Public Corporations* anglosajonas o las empresas públicas del tipo de los países socialistas. La revocación de las designaciones corresponde también en general a la Administración Central, aunque en algunos supuestos la iniciativa puede partir, como en Polonia, de los órganos de autogestión obrera.

En Venezuela, en efecto, el nombramiento y remoción de los miembros de los cuerpos directivos de la generalidad de los institutos autónomos de carácter industrial y comercial, corresponde al Ejecutivo Nacional por órgano del Ministro sectorial al cual estén adscritos los respectivos institutos.¹² En algunos casos además, al Ejecutivo Nacional corresponde también determinar la sustitución de dichos miembros en caso de faltas temporales¹³ y la fijación de la remuneración de los mismos.¹⁴

12. V. CVG, Art. 5°; INH, Art. 10; CVP, Art. 7°; IVP, Art. 8°; INCE, Arts. 9° y 10; CTP, Art. 5°; DAN, Arts. 14 y 15; CVE, Art. 3°; BAP, Art. 6°; LAV, Art. 7°; IAAFE, Art. 5°; BO, Art. 7°; CFA, Arts. 5° y 6°; IPSEA, Art. 13; APE, Art. 4°; BDA, Art. 29; IAAIM, Art. 7°; INP, Art. 9°; Corpoccidente, Art. 5°; Nororiente, Art. 5°; CMA, Art. 26; Corpozulia, Art. 6°; Corpoindustria, Art. 3°.

13. V. INC, Art. 14; CTP, Art. 5°; CVE, Art. 3°; DAN, Art. 14.

14. V. CTP, Art. 5°; BAP, Art. 6°; INH, Art. 14; LAV, Art. 9°; BO, Art. 7°; IPASME, Art. 6°.

c) *La tutela sobre los actos*

a.' *Introducción*

En cuanto a la tutela sobre la gestión, los Ministros disponen, generalmente, en relación a los organismos descentralizados que realizan actividades industriales y comerciales, de ciertos poderes de control *a priori* o *a posteriori*, según que tengan lugar antes o después de haberse tomado la decisión concreta. En esta forma, el control *a posteriori* juzga actos ya consumados, implicando por tanto, que la gestión y el control son dos actos netamente separados. Al contrario, en el control *a priori*, entre los órganos de gestión y los de control hay un diálogo permanente: la voluntad del primero no puede producir efectos sino con el encuentro de la voluntad del segundo; por lo que en realidad lo que hay en este caso es una participación en la gestión (J. Rivero). Veamos, en todo caso, estos dos tipos de control junto con el control concomitante.

b.' *El Control de Tutela a priori*

a." *Las directrices generales*

El control *a priori* puede revestir formas diversas. En primer lugar, puede consistir en la posibilidad, para los órganos de tutela ministerial, de precisar en relación a las empresas públicas, las directivas u orientación general de la actuación de las mismas, tal como sucede en Inglaterra e Italia, y que no se refieren a actos concretos de dichas empresas. En esa forma, en Italia, por ejemplo, el artículo 1º de la Ley de 1948, precisa escuetamente en relación al Instituto para la Reconstrucción Industrial (IRI) que corresponde al Consejo de Ministros decidir, en vista del interés de la colectividad, la orientación general del Instituto, tanto en materia política como económica.¹⁵ En esta forma, por ejemplo, el *Air Corporation Act*, de 1949, prevé que el Ministro de Transporte y Aviación Civil, previa consulta con la afectada, puede dar a cualquiera de las Corporaciones aeronáuticas "instrucciones de carácter general sobre el ejercicio y realización de aquellas de sus funciones relacionadas con materias que, a juicio del Ministro, sean de interés nacional". La Corporación interesada deberá seguir dichas instrucciones, siendo esta fórmula del poder ministerial el modelo *standard* en la legislación inglesa.¹⁶

15. V. F. Franchini: "Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne", *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, N° 2, 1957, p. 240.

16. V. W. A. Robson: "La Empresa Pública en Gran Bretaña", *Información Comercial Española*, Madrid, marzo, 1964, p. 75.

En Venezuela aun cuando no se consagra como regla general, en algunos supuestos se ha dado la atribución al Ministro de tutela para fijar las directivas y orientación general de los establecimientos públicos industriales y comerciales. En efecto, por ejemplo, respecto al Instituto Venezolano de Petroquímica, al Ministro de Minas e Hidrocarburos le correspondería "la orientación de las actividades básicas del Instituto".¹⁷ En otros supuestos se prevé en general, que los planes de actividades del Instituto deben adecuarse a los objetivos establecidos en el Plan de la Nación.¹⁸

Además en otros casos, los dispositivos legales obligan a los establecimientos públicos a realizar las actividades que el Ministro de tutela les encomiende. Tal es el supuesto en Venezuela del Banco Agrícola y Pecuario y del Banco Obrero, que deben "desempeñar cualquier función que el Ejecutivo Nacional, a través del Ministro sectorial de tutela, le encomendare".¹⁹

b." *Las aprobaciones y autorizaciones previas*

Por otra parte, muy difundido como medio de tutela sobre los actos o sobre la gestión de las empresas se encuentra el mecanismo de las aprobaciones previas en relación a ciertos actos o decisiones de las empresas públicas.

En Francia, por ejemplo, la lista de las decisiones sometidas a aprobación se especifica en los textos propios de cada empresa, pero hay un mínimo en virtud de los Decretos de 26 de agosto de 1957 y de 22 de junio de 1960 y del artículo 163 de la Ordenanza del 30 de diciembre de 1958: los presupuestos y estados de previsiones de explotación y equipos; los balances, las cuentas de resultados, las afectaciones de beneficios, los finiquitos de los administradores; las extensiones de participaciones financieras; el montante de las remuneraciones de los Administradores, Presidentes y Directores Generales; las medidas relativas a los elementos de remuneración del personal, así como a su *status* y a su régimen de retiro.²⁰ Situaciones similares existen en la mayoría de los países que siguen el esquema francés del establecimiento público, como en Bélgica.

17. V. IVP, Art. 8c del Estatuto original dictado por Decreto N° 368, de 29 de junio de 1956.

18. IAAIM, Art. 7º, Ord. b.

19. V. BAP, Art. 86; BO, Art. 80.

20. V. André Delion: Informe francés al IV Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Viena 1962 (CIEF), Vol. 4, p. 159.

En Venezuela existe una situación similar. Por ejemplo, en cuanto a los actos de nombramiento de personal, en algunos supuestos los nombramientos de los funcionarios y empleados de los establecimientos públicos industriales y comerciales, aun correspondiendo a los cuerpos directivos de los mismos, deben ser aprobados por el Ministro de tutela.²¹

Pero aparte de esto, mediante las aprobaciones o autorizaciones previas existe un amplio e intenso control de los Ministros de tutela sobre los actos de gestión de los institutos autónomos.

En general, en efecto, el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional exige que necesariamente requerirán autorización previa del Consejo de Ministros los actos de los institutos autónomos para constituir sociedades, suscribir o adquirir acciones y adquirir obligaciones u otros valores, salvo cuando se trate de títulos de la Deuda Pública (Art. 26). Por otra parte, el referido Reglamento autoriza al Ejecutivo Nacional a someter a los institutos autónomos al cumplimiento de requisitos complementarios de los que establezcan sus estatutos, cuando se trate de enajenación de bienes, aceptación de liberalidades, contratación de préstamos, remisión de obligaciones, o de transacciones judiciales. (Art. 27).

En particular, algunos dispositivos legales exigen que los planes generales de trabajo para un determinado ejercicio de los establecimientos se sometan a la aprobación previa del Ministro, como sucede en la Corporación Venezolana de Fomento con el Plan General de Fomento, y en otros institutos respecto a la actividad general de los mismos.²²

Por otra parte, en cuanto a ciertos actos concretos también se exigen aprobaciones previas del órgano de tutela: En cuanto a los bienes, por ejemplo, para la realización de operaciones sobre los bienes inmuebles del Instituto;²³ para la enajenación de activos permanentes del ente;²⁴ y para la enajenación de los aportes del establecimiento a empresas filiales del mismo.²⁵ En algunos supuestos, como en el caso del Instituto Venezolano de Petroquímica, para la enajenación, adquisición o gravá-

21. V. CVP, Art. 8º, letra d) y Art. 12; CVF, Art. 6º, ordinal 5) y Art. 8º, ordinal 4); INC, Arts. 12 y 13; IVP, Art. 14, letra d) y 14; CFA, Art. 1º, letra b); IAAFE, Art. 8º, letra d); Corpozulia, Art. 6º ord. e); Nororienté, Art. 6º, ord. e); Corpoocidente, Art. 7º, ord. e).

22. V. CVF, Art. 6º, ordinal 1) y Art. 28; CFA, Art. 1º, ordinal 8º) del Reglamento; IAAFE, Art. 8º, letra c); IVP, Art. 9º, letra b); DAN, Art. 19, ordinal 1º); IPASME, Art. 14, letra c); CMA, Art. 30, ordinal c); JAAIM, Art. 1º

23. V. INC, Art. 4º, CVG, Art. 16.

24. V. CVP, Art. 4º

25. V. CVG, Art. 19.

menes de activos permanentes por determinadas cantidades se exige la intervención del Ministro de tutela.²⁶

También para diversos actos concretos de las actividades ordinarias de la empresa pública institucional, se exige la intervención previa del órgano de tutela para ampliar la actividad del Instituto;²⁷ para fijar los itinerarios de rutas y para determinar las tarifas para la prestación del servicio;²⁸ para contratar y solicitar préstamos;²⁹ para determinar los plazos de los créditos a otorgar y la rata de interés;³⁰ para emitir cédula hipotecarias³¹ y cédulas de capitalización;³² para determinar los aportes en empresas filiales³³ y para mejorar los servicios.³⁴

En otros supuestos y según la cuantía de las operaciones y contratos de la empresa, se exige la intervención previa del Ministro de tutela. En efecto, debe someterse a la aprobación previa del Ministro de Justicia las operaciones de la Caja de Trabajo Penitenciario superiores a Bs. 25.000,00;³⁵ al Ministro de la Defensa las operaciones del Círculo de las Fuerzas Armadas, superiores a Bs. 40.000,00;³⁶ al Ministro de Comunicaciones las operaciones del Instituto Autónomo Administración de los Ferrocarriles del Estado superiores a Bs. 50.000,00;³⁷ al Ministerio de Minas e Hidrocarburos, y al Ministro de Agricultura y Cría las operaciones del Instituto Nacional de Canalizaciones³⁸ y del Banco Agrícola y Pecuario, respectivamente, superiores a Bs. 100.000,00;³⁹ al Ministerio de la Defensa las operaciones del Instituto Diques y Astilleros Nacionales superiores a Bs. 200.000,00;⁴⁰ al Ministerio de Minas e Hidrocarburos las operaciones del Instituto Venezolano de Petroquímica superiores a Bs. 500.000,00;⁴¹ y al Ministerio de Comunicaciones, al Ministerio de

26. V. IVP, Art. 5º

27. V. CA, Art. 2º

28. V. LAV, Art. 11; DAN, Art. 19, ord. 10); IAAFE, Art. 8º, letra f); IAAIM, INP, Art. 10.

29. V. BIV, Art. 13; BAP, Art. 31.

30. V. BAP, Arts. 20 y 33.

31. V. BO, Art. 39; INC, Arts. 5º y 7º

32. V. BAP, Art. 50, ordinal 13).

33. V. CVG, Art. 18.

34. V. DAN, Art. 19, ordinales 14 y 16); Corpooccidente, Art. 7º, letra b); Corpootiente, Art. 7º, letra e).

35. V. CTP, Art. 8º

36. V. CFA, Art. 1º (ordinal 7º) y Art. 2º (ordinal 7º) del Reglamento.

37. V. IAAFE, Art. 8º

38. V. INC, Art. 4º

39. V. BAP, Art. 14.

40. V. DAN, Art. 19, ordinal 17).

41. V. IVP, Art. 5º

Fomento y al Ministerio de Agricultura y Cría las operaciones de la Línea Aeropostal Venezolana;⁴² de la Corporación Venezolana de Fomento;⁴³ y del Instituto Nacional de Hipódromos, respectivamente, superiores también a Bs. 500.000,00.⁴⁴

Pero además, los presupuestos de gastos e inversiones de los establecimientos públicos industriales y comerciales, también deben ser aprobados previamente por los Ministros de tutela⁴⁵ o por organismos de control interno de la Administración de tutela.⁴⁶ Asimismo sucede respecto a los Reglamentos internos de los establecimientos, que si bien son dictados por sus órganos directivos, requieren la aprobación previa del Ministro de tutela respectivo;⁴⁷ y en algunos supuestos también la totalidad de la organización interna del ente debe ser aprobada por el Ministro de tutela.⁴⁸

Por otra parte, en muchas ocasiones, los Ministros de tutela aseguran sus poderes de control mediante la designación de representantes en el seno de las empresas, denominados Comisarios de Gobierno, como sucede en Francia y Bélgica.⁴⁹ Estos tienen derecho a asistir a las sesiones de los Consejos de Administración y de usar el derecho de veto en relación a ciertas decisiones, recurriendo al Ministro respectivo para que decida, quedando, entre tanto, suspendida la decisión.⁵⁰ En Venezuela, aun cuando sin los referidos poderes de veto, algunos dispositivos legales prevén la presencia en los cuerpos directivos de representantes del órgano de tutela,⁵¹ o del Ministro respectivo mismo.⁵²

Sin embargo, el reciente (1970) Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional establece en general la obligación de los institutos autó-

42. V. LAV, Art. 11, letra j).

43. V. CVE, Art. 12, letra o).

44. V. INH, Art. 3º, letra h).

45. V. INH, Art. 15, letra g); CVP, Art. 8º, letra b); LAV, Art. 11, letra b); IVP, Art. 9º, letra h); CVE, Art. 6º, ordinal 3º); IAAFE, Art. 8º, letra b); DAN, Art. 19, ordinal 2º); IPSFA, Art. 15, letra c); Corpoooriente, Art. 6º, letra c); Corpoooccidente, Art. 7º, letra c); Corpoindustria, Art. 6º, letra d); Corpozulia, Art. 6º, ordinal c).

46. V. CFA, Art. 6º, ordinal 13); del Reglamento.

47. V. IAAFE, Art. 8º, letra II); CVE, Art. 6º, ordinal 4º); CTP, Art. 18; CFA, Art. 1º, ordinal 9º); del Reglamento; IPSFA, Art. 15, ordinal 6º); IPASME, Art. 47; DAN, Art. 19, ordinal 19); IAAIM, Art. 7º, letra e); Corpoooriente, Art. 6º, letra f); Corpoooccidente, Art. 7º, letra f); Corpozulia, Art. 6º, letra f).

48. V. CVG, Art. 24.

49. V. Informe del Tribunal de Cuentas belga al IV CIEF, *loc. cit.*, vol. 4, p. 39.

50. Cfr. P. Bauchet, "Las Empresas Públicas en Francia", *Información Comercial Española*, Madrid, marzo 1964, p. 88.

51. V. IPASME, Art. 5º

52. V. CVP, Art. 7º, IPSFA, Art. 7º; CAPREMCO, Arts. 6º, 9º y 14.

nomos a remitir copia de todos los acuerdos y decisiones de sus órganos directivos al Ministro de adscripción (Art. 24), con lo cual éstos pueden ordenar la suspensión provisional de los mismos, cuando éstos hubiesen actuado en contravención con las directrices señaladas por el Ejecutivo Nacional; o con manifiesta ilegalidad o grave inoportunidad susceptible de producir perjuicio al Tesoro Nacional, al patrimonio del instituto o al servicio público (Art. 25).

c.' *El control de tutela concomitante*

Pero el órgano de tutela no sólo puede realizar en múltiples supuestos un control de tutela *a priori*, sino que generalmente también tiene facultades de fiscalización, vigilancia y control que puede realizar en cualquier momento durante la realización de las operaciones del instituto. En Venezuela, por ejemplo, tal como lo prevé el Reglamento citado, los Ministros de adscripción podrán por sí, o por delegados, inspeccionar y fiscalizar la regularidad de los servicios que tengan encomendados los institutos autónomos, así como su funcionamiento técnico, administrativo y presupuestario, a cuyos efectos podrán examinar, en el desempeño de sus funciones, todos los documentos, libros, expedientes y demás elementos de juicio que sean necesarios para el cumplimiento de su misión (Art. 22).

En el campo de las regulaciones particulares, por ejemplo, el Ministro de Fomento puede, en cualquier momento, designar funcionarios revisores de las actividades y de la contabilidad de la Corporación Venezolana de Fomento.⁵³ Atribuciones similares tienen los órganos de tutela respecto a la Línea Aeropostal Venezolana, al Banco Agrícola y Pecuario, al Instituto de Diques y Astilleros Nacionales, y a la Caja de Trabajo Penitenciario.⁵⁴

Debe, además, señalarse el caso especial y único del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, en el cual se prevé la presencia de un Comisario financiero para fiscalizar el manejo de fondos y valores, pero que no es designado por el Ministerio de tutela, sino por el Ministro de Hacienda.⁵⁵

d.' *El control de tutela a posteriori*

Los poderes de tutela sobre los actos también pueden ser desarrollados por la Administración Central sobre los organismos funcionalmente

53. V. CVF, Art. 35.

54. V. LAV, Art. 3°; BAP, Art. 80; DAN, Arts. 7° y 11; CTP, Art. 17.

55. V. IAAIM, Art. 7°

descentralizados, con posterioridad a la realización de los actos controlados, configurándose entonces una intervención *a posteriori*. En esta forma, en Venezuela, por ejemplo, los establecimientos públicos industriales y comerciales, deben presentar al Ministro de tutela un informe de la actividad de la empresa, así como el Balance General de la misma, para que sean o no aprobados por el mismo.⁵⁶ En algunos casos, además, el órgano directivo del establecimiento debe rendir cuenta al Ministro,⁵⁷ o al Presidente de la República.⁵⁸

En el Derecho Comparado se observa además, con alguna frecuencia, la tendencia a realizar este control ejecutivo *a posteriori* de la gestión de las empresas públicas, y que es completamente distinto del control *a posteriori* desarrollado por instituciones superiores de control fiscal, mediante expertos contables cuyo modelo surge de las estructuras del Derecho privado. Por ejemplo, en Bélgica, las empresas públicas están sometidas al control contable *a posteriori* de "*reviseurs comptables*", que son designados por el Ministro de Finanzas y por el Ministerio interesado. Su función es la de verificar las cuentas y certificar su sinceridad. Para ello están dotados de poderes de control *in situ* sobre los documentos contables, la correspondencia y, en general, sobre todas las estructuras. Por otra parte, ellos deben enviar a los dos Ministros que los han nombrado y a los órganos directores del establecimiento controlado, un informe sobre la situación del mismo y sobre los resultados de la explotación. Este informe es realizado una vez por año, con ocasión de la elaboración de las cuentas de ganancias y pérdidas y del balance. En él deben señalarse, además, toda negligencia, toda irregularidad y toda situación susceptible de comprometer la solvencia del organismo.⁵⁹

En Venezuela puede verse una situación similar en algunos establecimientos públicos que, independientemente del control que lleva a cabo la Contraloría General de la República, están sometidos a la labor revisora de expertos nombrados directamente por el Ministro de tutela. En efecto, por ejemplo, el Ministro de Agricultura y Cría "inspeccionará anualmente las operaciones del Banco Agrícola y Pecuário, y cuantas

56. V. IND, Art. 15, letra p) y Art. 20; CVG, Art. 23; DAN, Art. 23, letra ñ); BO, Art. 85; DAN, Art. 19, ordinal II); CVF, Art. 6º, ordinal 2º y Art. 32; BAP, Art. 79; CVP, Art. 8º, letra c); IVP, Art. 9º, letra c); CTP, Art. 13; INC, Art. 14; IAAFE, Art. 8º, letra h); LAV, Art. II, letra c); Corpozulia, Art. 7º, letra c); Corpooccidente, Art. 7º, letra e).

57. V. CTP, Art. 10; Corpozulia, Art. 7º, letra d); CMA, Art. 31, letra f).

58. V. Corpoooriental, Art. 7º, letra e); Corpoooccidente, letra d).

59. V. G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat. Sur les Entreprises Nationalisées*, París, 1962, p. 90.

veces lo crea conveniente enviará a la persona o personas que al efecto designen, para que practiquen el examen y la verificación de los libros de contabilidad y demás comprobantes del Banco".⁶⁰ Situación similar surge respecto al Instituto Diques y Astilleros Nacionales y el Instituto Venezolano de Petroquímica.⁶¹

En Gran Bretaña, por ejemplo, la verificación *a posteriori* señalada es realizada por firmas independientes de expertos contables. Estos expertos son designados por el Ministro respectivo, a quien deben dirigir un informe que éste debe enviar a la Cámara de los Comunes.⁶²

4. *El control ejercido a través de órganos administrativos de planificación y coordinación*

Es una realidad incontestable el hecho de que en la gran mayoría de países occidentales contemporáneos, el régimen clásico de economía tipo liberal, ha desaparecido desde hace algún tiempo. El Estado, ante los cambios económicos internacionales, ante la necesidad de desarrollar las regiones retardadas, o ante ciertos conflictos sociales, se ha visto obligado a intervenir en el campo económico. Actualmente, por otra parte, no se trata de una simple intervención esporádica, sino que ha sido necesario recurrir cada vez con más frecuencia a todo un sistema de intervencionismo de Estado en materia económica que implica, por supuesto, la necesidad de trazar un plan para asegurar la aplicación de los medios y recursos a los fines de desarrollo dentro de un lapso de tiempo determinado.

Pero la sola idea de la planificación, tan difundida en la actualidad en el mundo contemporáneo, ha provocado, frente a la dispersión administrativa existente, la necesaria búsqueda de una coordinación entre los entes públicos para asegurar la ejecución de los planes. Esta coordinación se ha intentado lograr muchas veces, a través del establecimiento de un control directo a cargo del respectivo órgano administrativo de coordinación y planificación.

En Filipinas, por ejemplo, la supervisión administrativa de la mayor parte de las Corporaciones que son propiedad o están controladas por el Estado, está alojada en un organismo central, llamado Oficina de Coordinación Económica, cuyo director, el Coordinador, tiene el rango de Ministro. En el ejercicio de su función, el Coordinador puede promulgar líneas directivas de cierta importancia para las Corporaciones, puede

60. V. BAP, Art. 80.

61. V. DAN, Artículos 7º y 11; IVP, Art. 22.

62. V. G. Lescuyer, *op. cit.*, p. 90.

tomar decisiones en materia de orientación de la empresa que le han sido conferidas por cada una de las Compañías, puede revisar los presupuestos y los informes de las Corporaciones y puede decidir sobre la contratación del personal.⁶³ Un organismo similar existe en la República Árabe Unida, pero lo preside el Presidente de la República.⁶⁴

En Venezuela, la necesidad de propugnar un mayor control y coordinación de los institutos autónomos por parte de la Administración Central y de buscar la participación de los mismos en el sistema de planificación, provocó en 1970 la publicación del Decreto N° 280, del 8 de abril de 1970, sobre el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional,

En el campo de la coordinación, en efecto, el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, prevé el establecimiento de un Consejo de Institutos Autónomos encargado de velar por la coordinación de las funciones propias a dichas Entidades, a fin de procurar que el cumplimiento de aquéllos se ajuste a un plan conjunto que evite la dispersión de sus actividades y de sus gastos. Con fundamento en esta disposición legal, se estableció en el citado Reglamento que la coordinación de las actividades de los institutos autónomos correspondía al Presidente de la República, a través del Consejo de Institutos Autónomos, el cual funcionaría en la Oficina Central de Coordinación y Planificación y estaría integrado por el Jefe de CORDIPLAN, quien lo presidirá y los diferentes Presidentes o Directores de los institutos autónomos; habría además, un delegado por cada Ministerio de adscripción, el Director General de Presupuesto, un representante de la Comisión de Administración Pública y uno del Banco Central.

En dicho Reglamento se establecieron las funciones del Consejo de Institutos Autónomos, entre las cuales figuran: 1) Colaborar con la Oficina Central de Coordinación y Planificación en la armonización de los planes de actividad de los institutos autónomos; colaborar con dicha Oficina en el examen de los proyectos de presupuesto de cada instituto autónomo en relación con su programa anual e informar al Ministerio de Hacienda; 2) Advertir cualquier duplicidad de actividades; 3) Analizar las Memorias de los institutos autónomos, a fin de detectar cualquier irregularidad o defectos en su funcionamiento y de comparar los resultados obtenidos con sus respectivos costos, y 4) Conocer de las propuestas de reforma de cada instituto, analizarlas y llevar sus conclusiones a la

63. V. Informe de la General Auditing Office de Finlandia al IV CIEF, *loc. cit.* Vol. 3, p. 153.

64. V. Mohammed Tawfik Younes, Informe de la República Árabe Unida al IV CIEF, *loc. cit.* Vol. 4, p. 17.

Oficina Central de Coordinación y Planificación y a los Ministerios de adscripción de los referidos institutos.

Se previó también la creación de diversas Comisiones de trabajo, entre las cuales figuraron la Comisión de Desarrollo Regional; la Comisión de Actividades Crediticias; la Comisión de Desarrollo Industrial; la Comisión de Protección Social y la Comisión de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Enseñanza Superior y Divulgación Cultural.

La labor de coordinación se debía llevar a cabo mediante reuniones plenarias dos veces al año en forma ordinaria y extraordinariamente cada vez que lo convocara el Presidente del Consejo, a iniciativa propia o de cualquiera de las Comisiones. El Presidente del Consejo y un representante de cada Comisión, constituían el Comité permanente que estaba asistido por el Director General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Este Comité permanente desempeñaría todas las actividades del Consejo durante el receso del mismo, con excepción de las que se reservará el Consejo. En todo caso, el Ministro respectivo coordinaría las actividades de los institutos autónomos que le estuvieran adscritos, sin perjuicio de las actividades del Consejo de Institutos Autónomos.

Además, el Reglamento estableció que los institutos autónomos contribuirían coordinada y conjuntamente al desarrollo del país, conforme al Plan de la Nación y a las directrices señaladas por el Ejecutivo Nacional. En base a dicho plan, los institutos autónomos elaborarían sus respectivos planes para el mismo período al cual corresponde aquél.

Los planes de los institutos debían ser presentados al Ministerio de adscripción para su aprobación y remisión a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, previo informe del Consejo de Institutos Autónomos. El Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación lo debía pasar con sus observaciones al Presidente de la República en Consejo de Ministros. El plan de actividades que serviría de orientación para el período al cual correspondía, debía traducirse en programas operativos que debían ser remitidos a cada Ministerio de adscripción.⁶⁵

A pesar de las bondades del Reglamento, es necesario convenir, sin embargo, que sus normas tendientes a asegurar la coordinación de los institutos autónomos y su participación en el sistema nacional de planificación, no llegaron a ser efectivas. Y ello, no sólo por la gran dispersión y relativa autonomía que los institutos mostraban y aún muestran, sino porque el Consejo no se integraba en un órgano ejecutivo, sino en un ente de estado mayor como Cordiplán. En esta forma, el solo Consejo,

65. V. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*. Caracas, 1972, Vol. 1, pp. 351 a 353.

con su composición multitudinaria, no podía asumir los enormes requerimientos de coordinación y control de los entes descentralizados. Era necesario, indudablemente, para asegurar la efectiva coordinación, que esa atribución coordinadora estuviera en manos de un órgano ejecutivo, de orden y nivel ministerial. Esta, al menos, es la experiencia italiana.

En efecto, en este país, hasta hace dos décadas, el encuadramiento de las participaciones estatales en la actividad económica había llevado la huella de un desarrollo inorgánico y fragmentario. En esta forma, la gestión de las empresas incumbía a diversos organismos y administraciones sin una coordinación política sistemática. Sin embargo, a partir del período de la reconstrucción postbélica, se fue madurando en dicho país la convicción de que era necesario proceder a una reordenación del sector público, no sólo para permitir un mayor control público sobre el mismo, sino también, y sobre todo, para efectuar una mayor coordinación de las participaciones estatales dentro del marco de la política del Gobierno. De ahí surgió la creación del *Ministerio delle Partecipazioni Statali*,⁶⁶ por la Ley de 22 de diciembre de 1956, a quien corresponde la responsabilidad política por la conducta de todo el conjunto de las actividades que le incumben, no pudiéndose inmiscuir, sin embargo, en la gestión de las empresas. Su actividad está orientada, principalmente, hacia la elaboración de las directivas generales, referentes a las líneas de desarrollo de las actividades productivas controladas y la predisposición de las medidas que resulten necesarias para una orientación más eficiente de determinados sectores,⁶⁷ quedando excluidas en todo caso, de su ámbito de acción, las empresas propias o *en régie*.⁶⁸ El Ministerio de las Participaciones Estatales, entendiéndose por éstas todos los establecimientos y empresas, tanto públicos como privados a los cuales el Estado aporta su contribución, directa o indirectamente, por el aporte de capitales o de bienes, hemos dicho, no gestiona directamente las empresas, pues esta labor se encomienda por la Ley a entes autónomos de gestión. Como consecuencia, se han transferido a la autoridad del Ministerio en cuestión todas las empresas y las participaciones a cargo del I.R.I. (Istituto per la Ricostruzione Industriale), el E.N.I. (Ente Nazionale Idrocarburi) quedando éstos como solos entes de gestión⁶⁹ —y los otros Ministerios, permitiendo por otra parte, la realización de una política común y coordinada. Por ello se ha dicho, con razón, que la constitución de este Minis-

66. V. F. Franchini, "Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne", *loc. cit.* p. 231.

67. Cfr. Gestano Stamatii, "La Empresa Pública en la Teoría Económica y en la Experiencia Italiana", ICE, marzo, 1964, p. 107.

68. Cfr. F. Franchini, "Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat" . . . *loc. cit.*, p. 236.

69. Cfr. M. S. Giannini, "Le Régime des Activités Commerciales et Industrielles des

terio dio por primera vez la posibilidad de ejercer en Italia una política más completa y mejor concebida, lo que anteriormente era casi imposible.⁷⁰

Ha sido precisamente el fracaso de la experiencia venezolana de coordinación sin la participación de órganos de la administración activa, y el éxito de experiencias como la italiana, los que han acentuado las preocupaciones por reformar la estructura y funcionamiento de la administración descentralizada económica en Venezuela y otros países latinoamericanos, mediante el establecimiento de un sistema nacional de empresas del Estado conducido por entidades intermedias, tipo *holdings*, entre el Gobierno Central y las empresas. Al análisis de esta alternativa dedicaremos la parte siguiente.

III. LA INTEGRACION PIRAMIDAL DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

1. *Introducción*

Anteriormente señalamos que el control administrativo que se ejercía sobre las empresas públicas podía ser directo o indirecto. Ya analizamos los supuestos venezolanos y algunos del Derecho Comparado, en los cuales se da un control directo ejercido por la propia administración, sea a través del Ministro sectorial respectivo, por vía de control jerárquico o de tutela, sea a través de órganos administrativos de coordinación o planificación. Nos corresponde ahora estudiar aquellos casos de control administrativo indirecto sobre las diversas actividades industriales o comerciales del Estado, y que tienen la peculiaridad de que el mismo es desarrollado, no por la Administración Central o alguno de sus órganos jerarquizados sino por organismos autónomos, dotados de personalidad jurídica distinta de la del Estado y que, por tanto, están sometidos al control directo de éste.

Este fenómeno se da no sólo en los países de régimen de economía planificada, donde se compagina con los controles propios de la ejecución del plan, sino también en los países de régimen capitalista, aun cuando en ellos no se elaboren planes ni se desarrollen sistemas integrales de planificación. Antes de analizar los sistemas de control indirectos existentes y sugeridos en Venezuela, intentaremos resumir algunas de las importantes soluciones del Derecho Comparado.

Pouvoirs Publics en Italie", *Annuario de Diritto Comparato et di Studi Legislative*, Vol. XI, Roma, 1966.

70. Vid. Natalia Gajl, "Les Entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne", *Revue International des Sciences Administratives*, Bruselas, 1961, N° 2, p. 160.

2. *Las soluciones del Derecho Comparado*

La experiencia europea en cuanto al proceso de control indirecto de las empresas del Estado, mediante su integración en organizaciones tipo *holding*, es ciertamente muy rica. No sólo ha sido utilizada en Inglaterra, Italia, España y Francia, sino que ha sido común en los países socialistas.

En efecto, en Inglaterra las mismas leyes de nacionalización, crearon diversas oficinas locales llamadas *Regional Board*, *Area Board*, *Control Board*, esencialmente destinadas a unificar, orientar y vigilar la actividad de las diferentes empresas nacionalizadas. En estos casos, aun cuando el principio de la centralización bajo la égida del Ministro sectorial interesado sea respetado por doquiera, se pueden descubrir en la coordinación y subordinación de las empresas nacionalizadas inglesas, varias soluciones. En primer lugar, se prevé en algunos casos una coordinación en dos grados: La *Coal Industry Nationalization Act* de 1946, estipulada así la creación del *National Coal Board* al que se le asigna la tarea de dirigir el conjunto de la actividad de la industria nacionalizada del carbón. Dicho Consejo, es una persona jurídica autónoma con capacidad de derecho y de acción, aunque está colocada a su vez bajo el control y dirección inmediata del Ministro sectorial interesado, quien nombra al Presidente y a ocho de los miembros del Consejo de Administración. Es de manera semejante como se resolvió el problema de la coordinación y de la subordinación en la *Iron and Steel Act* de 1949, que previó la creación de la *Iron and Steel Corporation of Great Britain* con funciones de dirigir y orientar la actividad de las empresas nacionalizadas.⁷¹ Por otra parte, algunos sistemas británicos de coordinación se realizan en tres grados, sobre todo cuando la nacionalización abarca gran número de empresas cuya actividad concierne más directamente a las capas más numerosas de la población. Es el caso, por ejemplo, de la *Electricity Act* de 1947, que estableció, entre las diferentes empresas nacionalizadas y la dirección suprema personificada por el Ministro competente, dos instancias intermedias, la *British Electricity Authority* o *Central Authority* y el *Area Board*, formadas de Consejos de Administración nombrados por el Ministro. Sus respectivas funciones consisten en la coordinación, la orientación, la dirección y el control de las empresas nacionalizadas, estando jerárquicamente repartidos. La orientación y la dirección en sus grandes lineamientos, así como el contacto directo con el Ministro interesado fueron dejados al *British Electricity Board*, en tanto que la tarea

71. V. K. Katarov, *Teoría de la Nacionalización*, México, 1963, p. 369.

de coordinar la aplicación de las líneas generales de orientación y dirección y el contacto directo con las empresas nacionalizadas fueron dejadas al *Area Board*.⁷²

En todos estos casos, los órganos de coordinación tienen una dependencia jerárquica del Ministro respectivo,⁷³ y sin embargo, por tener una organización y personalidad distinta de la del Estado, su actividad se configura como de control administrativo indirecto.

Dentro de estos entes de coordinación, aun cuando muchos de ellos tienen también funciones de gestión, deben ser incluidos, asimismo, los *ente pubblici economici* del Derecho italiano,⁷⁴ y principalmente el *Istituto per la Ricostruzione Industriale*. En efecto, el I.R.I., que fue fundado a raíz de la crisis económica de 1929, por Decreto-Ley N° 5 de 23 de enero de 1933, constituye un verdadero instrumento de administración y control en relación a las participaciones suscritas por el Estado en el sector económico y se presenta como un poderoso instrumento de política económica en manos del Estado. El I.R.I. persigue la coordinación, el desarrollo y la dirección de las diversas empresas en las cuales posee interés y su acción se ejerce principalmente a través de cinco grandes *holdings*, que ha constituido en los sectores de la energía eléctrica (*Finelettrica*), de los teléfonos (*Stet*), de las construcciones navales y de los transportes marítimos (*Finmare*), de la mecánica (*Finmeccanica*) y de la siderúrgica (*Finsider*). Gracias al conjunto de acciones que detiene, el I.R.I. ejerce entonces un control total en muchos sectores esenciales de la economía italiana.⁷⁵

En todo caso, es necesario aclarar que si bien el I.R.I. es un instituto financiero de Derecho Público, y por tanto, catalogable dentro de los establecimientos públicos industriales o comerciales,⁷⁶ todas las otras sociedades dependientes de él son sociedades anónimas sometidas a las reglas habituales del Derecho Privado.⁷⁷

En España, el "Instituto Nacional de Industria" presenta también las características de ente de coordinación económica, pues si bien no produce en general directamente, actúa a modo de *trust*, en sentido eco-

72. *Idem*, p. 370.

73. *Ibidem*, p. 369.

74. V. Piero Verrucoli, "Consideraciones jurídico-mercantiles sobre las Empresas en mano pública", *Revista de Administración Pública*, N° 3, Madrid, 1950, pp. 160 y 161.

75. Cfr. F. Franchini, "Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat"..., *loc. cit.*, p. 238 y sig.; N. Gajl, "Les Entreprises d'Etat"..., *loc. cit.*, pp. 160 y 161.

76. Cfr. F. Franchini, "Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat"..., *loc. cit.*, p. 239.

77. En general sobre el IRI V. Stuart Holland (ed.), *The State as Entrepreneur*, London, 1972.

nómico y legal, de empresas productoras. El I.N.I. fue creado por la Ley de 25 de septiembre de 1941, con carácter de entidad de Derecho Público y con la finalidad de impulsar y financiar, en servicio de la Nación, la creación y resurgimiento de las industrias españolas, en especial de las que se propusieron como fin principal la resolución de los problemas impuestos por las exigencias de la defensa del país, o que se dirigieron al desenvolvimiento de su autarquía económica ofreciendo al ahorro español una inversión segura y atractiva.⁷⁸

En Francia, tienen el carácter de ente de coordinación, por ejemplo, los *Charbonnages de France* que han sido constituidos también como establecimientos públicos. En efecto, en Francia, dos categorías de organismos aseguran la gestión de las minas: Los *Charbonnages de France* y los establecimientos públicos constituidos en las diversas minas de carbón, denominados, *Houilleres de Bassin* con una indicación geográfica determinada. Si bien los *Houilleres de Bassin* tienen el carácter de organismos de producción, explotación y venta, los *Charbonnages de France*, para el conjunto del territorio, dirigen, controlan y coordinan su acción, tanto en el dominio técnico, como en el comercial y financiero.⁷⁹

Por otra parte, merece especial atención, al hablar de los organismos de coordinación con personalidad jurídica distinta de la del Estado a través de los cuales éste ejerce un control administrativo indirecto, las llamadas "uniones" de empresas que proliferan en los países socialistas, y cuyo régimen guarda una cierta unidad.

En efecto, si bien en la URSS la unidad económica de base, la constituyen las empresas del Estado (*Gospred priatia*),⁸⁰ éstas son reagrupadas en *trust (trusti)*, es decir, en uniones de varias empresas estatales semejantes, inmediatamente destinadas a ser sujetos centrales de dirección y de representación, y que tienen una función de control.⁸¹ En todo caso, a los *trusti*, que se presentan como organismos dotados de personalidad jurídica independientes del Estado, les corresponde coordinar la producción y el trabajo de sus diversas fábricas o empresas, de asegurar su reabastecimiento en materias primas y de vigilar la circulación de sus

78. Cfr. J. L. Villar Palasí, "La Actividad Industrial del Estado en el Derecho Administrativo", *Revista de Administración Pública*, N° 3, Madrid, 1959, pp. 85 y 86.

79. Cfr. J. Rivero, *Le Régime des Nationalizations*, Extrait du Jurisclasseur Civil Annexes (3er. cahier), París, 1948, p. 43.

80. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado*, Caracas, 1967.

81. Cfr. K. Katzarov, *op. cit.*, pp. 316 y 317; Rodrigo Fernández Carvajal, "Las Empresas Públicas en Rusia", *Revista de Administración Pública*, Madrid, N° 3, 1950, p. 454; J. N. Hazard, "Soviet Government Corporation", Separata de la *Michigan Law Review*, abril, 1943, vol. 41, N° 5, pp. 853 y sig.

productos. El *trust* constituye así, el órgano de control a veces administrativo y técnico de la empresa.⁸² Pero en todo caso, no se trata de un órgano de control independiente, ya que el director que lo dirige sin duda con un poder importante, puede ser nombrado y destituido por las instancias administrativas superiores.⁸³

En Polonia, asimismo, uno de los métodos de coordinación de las actividades de las empresas públicas consiste en agrupar ciertas empresas —sea las empresas llaves o sea las empresas locales—⁸⁴ y someterlas así a la vigilancia y a la dirección de organismos que son a la vez unidades económicas y órganos de la Administración del Estado, llamados también uniones de empresas del Estado. En líneas generales, tal como lo señala Rybicki, en Polonia las tareas de las uniones se refieren a la planificación económica, a la coordinación de las actividades de las empresas, así como al ejercicio de facultades de control y de vigilancia en relación a las mismas. En el campo de la planificación económica corresponde a la unión, determinar la orientación del desarrollo de las empresas agrupadas conforme a los principios de la política económica del Estado enunciados en los planes económicos a largo plazo y en los planes llamados de perspectivas; determinar los índices obligatorios de los planes de las empresas sobre los cuales éstas se fundan para establecer sus propios planes; elaborar los planes económicos del conjunto de todas las empresas agrupadas en la unión; y suministrar, en caso de necesidad, las directivas concernientes a la realización de los planes económicos por las empresas. En el campo de la coordinación de las actividades de las empresas, las uniones son competentes principalmente para determinar el marco de la especialización de las empresas particulares, para repartir las tareas de producción y para organizar la cooperación en el interior de la rama económica en cuestión; para crear oficinas de estudios y laboratorios comunes y para tomar otras medidas tendientes a asegurar un progreso técnico y económico; para organizar el aprovisionamiento en materias primas y la circulación de los productos terminados; y para organizar los cambios de experiencia y de información científica y técnica. En fin, en el campo del control y de la vigilancia compete a la unión efectuar el control de la realización de los planes y de las otras obligaciones aceptadas por las empresas; vigilar el estado técnico y de organización de las empresas, así como las condiciones de seguridad y de higiene del

82. Cfr. G. Lescuyer, "Le Contrôle de l'Etat" . . . *cit.*, p. 15.

83. Cfr. K. Katzarov, *op. cit.*, p. 376.

84. V. Z. Rybicki, "Le Régime des Activités commerciales et industrielles des Pouvoirs Publics", *Rapports Polonais présentés au Congrès International de Droit Comparé*, Varsovia, 1966.

trabajo, y controlar si la disciplina financiera relativa a inversiones, etc., es respetada.⁸⁵

Ahora bien, estas uniones, aunque dotadas de personalidad jurídica propia como organismos autónomos,⁸⁶ están subordinadas en lo que se refiere a su organización y funcionamiento, el Ministro competente (uniones de empresas-llave) o al presidium del Consejo Popular de *voivodie* (uniones de empresas locales), de tal manera que el Ministro y el presidium constituyen órganos jerárquicamente superiores en relación a las uniones.⁸⁷ Esto confirma su carácter de medio de control administrativo indirecto.

Debe señalarse por último que las uniones de empresas, como órganos de coordinación y control, con las características generales antes señaladas, también se encuentran reguladas en Checoslovaquia, Yugoslavia, Hungría, Rumania y Bulgaria.⁸⁸

3. *La experiencia venezolana*

En Venezuela puede decirse que el Estado también ejerce un control administrativo indirecto a través de establecimientos públicos que actúan como *holdings* de diversas empresas constituidas bajo los marcos del Derecho Privado.

En efecto, ya se ha indicado que es objeto de la Corporación Venezolana de Fomento "incrementar la producción nacional mediante la promoción de nuevas empresas y la mejora de las existentes, y procurar la mayor diversificación y sistematización de las actividades económicas del país.⁸⁹ En base a ello, la Corporación ha creado diversas empresas como filiales⁹⁰ y ha participado en otras, teniendo sobre ellas el control de un ente de gestión. Por ello, y para cumplir con su objetivo, el Estatuto Orgánico de dicho ente lo autoriza para realizar, entre otras, las siguientes operaciones: "Fomentar cualesquiera empresas agropecuarias, industriales o de otras ramas de la economía nacional y ejercer la administración de ellas si fuere necesario" y "suscribir o adquirir, cuando lo considere conveniente, acciones, obligaciones, bonos u otros títulos de empresas que

85. V. Z. Rybicki, "Le Régimen des Activités"... *cit.*

86. Cfr. Z. Rybicki, "L'Entreprise Publique dans le Systeme Polonaise de l'economie planifié", *Revue International des Sciences Administratives*, Bruselas N° 3, 1962, p. 316.

87. Cfr. Z. Rybicki, "Le Régime des Activités"... *cit.*

88. V. K. Katarov, *op. cit.*, pp. 373 a 376.

89. V. CVF. Art. 2º, ordinal 1º

90. V. *Supra*.

tengan actividades relacionadas directamente con la producción o con servicios de interés público que favorezcan el desarrollo económico del país y garantizar en cualquier forma el todo o parte de las obligaciones, bonos u otros títulos emitidos por dichas empresas".⁹¹

Asimismo, el Estatuto Orgánico de la Línea Aeropostal Venezolana autoriza al referido ente para participar, previa autorización del Ejecutivo Nacional, en la promoción y constitución de empresas de transporte aéreo o empresas similares o conexas, mediante suscripción de acciones, pagaderas en numerario en aportes de bienes de su patrimonio. En este caso —agrega el dispositivo—, la Línea Aeropostal Venezolana debe tener la mayoría de las acciones y someterse a las disposiciones legales respectivas, en relación con la participación y constitución expresadas.⁹² En esta forma la referida empresa de transporte puede convertirse en un *holding* de empresas filiales de índole similar.

Por su parte, el Estatuto de la Corporación Venezolana del Petróleo, establece como objetivo de dicha entidad "la promoción de empresas con el propósito de desarrollar actividades industriales o comerciales de hidrocarburos, pudiendo contribuir la Corporación al capital de dichas empresas con los aportes que estime concernientes. Igualmente podrá suscribir o adquirir acciones, particiones o cuotas en empresas que persiguen el mismo fin".⁹³

Ahora bien, es evidente que los tres supuestos anteriores son reflejo de medios estatales destinados a impulsar la industrialización del país, propios de los países en vías de desarrollo. En este mismo sentido, y ello se refleja también en los países altamente industrializados, el Estado utiliza medios para el desarrollo y desenvolvimiento de una determinada región. En Venezuela existen entes de desarrollo de Guayana, Los Andes, Nororiente, Zulia y Centro Occidente, que además de promover el desarrollo integral de las mismas, algunos tienen atribución para constituir empresas con ese fin. En efecto, el Estatuto Orgánico de la Corporación Venezolana de Guayana autoriza a esta entidad para promover la formación de las empresas que fueren necesarias para fomentar el desarrollo de la zona⁹⁴ y en especial, para constituir las empresas que se consideren convenientes con el objeto de realizar el programa de desarrollo de la

91. V. CVF, Art. 12, letras b) y d).

92. V. LAV, Art. 20.

93. V. CVP, Art. 2º, letra b) y Art. 8º, letra e).

94. V. CVG, Art. 11.

industria siderúrgica⁹⁵ y el programa de electrificación del Caroní.⁹⁶ En estos dos últimos supuestos, se exige que el capital de dichas empresas sea en su totalidad propiedad de la Corporación Venezolana de Guayana.⁹⁷ Ello en base a que el artículo 97 de la Constitución señala expresamente que "El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control". En todo caso, es a través de la Corporación Venezolana de Guayana que el Estado realiza ese control administrativo que, por tanto, es indirecto.

En una situación similar a la Corporación Venezolana de Guayana se encuentra la Corporación de Los Andes, a quien le está atribuida, entre otras actividades, la promoción y el desarrollo de empresas locales, públicas, privadas y mixtas, para el fomento y mejor aprovechamiento de los recursos potenciales de la región.⁹⁸

IV. LOS PROYECTOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA NACIONAL DE EMPRESAS DEL ESTADO

La Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública creada en marzo de 1974, ha venido trabajando en un proyecto de creación de un Sistema Nacional de Empresas del Estado, el cual teniendo como fuentes inspiradoras el sistema italiano y la reciente experiencia argentina, ha estado precedido de una importante asesoría de las Naciones Unidas.⁹⁹ La prensa de Caracas del día 24 de noviembre¹⁰⁰ anunció la entrega del proyecto al Presidente de la República. Partiendo de las informaciones de la prensa sobre el mismo, y teniendo en cuenta sus antecedentes, trataremos de formular algunos planteamientos sobre la idea central de las sugerencias.

95. V. CVG, Art. 14, ordinal 3º y Art. 29. V. los Estatutos de la empresa CVG Siderúrgica del Orinoco, C. A. (SIDOR) de 1º de abril de 1964, en *Gaceta Municipal* N° 11.256, de 8 de abril de 1964.

96. V. CVG, Art. 14, ordinal 2º y Art. 31. V. los Estatutos de la empresa CVG, Electrificación del Caroní, C. A. (EDELCA), en el Registro Mercantil N° 50, Tomo 25-A de 1963, modificado por Registro N° 91, Tomo 22-A de 1963.

97. V. CVG, Arts. 29 y 31.

98. V. CA, Art. 3º, letra e.

99. V. Horacio Boneo, Una propuesta para la reestructuración del Sistema de Empresas Públicas Venezolanas, Caracas, marzo, 1974 (mimeog.); Foracio Bonco, El Control y la Integración de las Empresas Públicas en América Latina (mimeog.), Caracas, 1974.

100. *El Universal*, p. 21.

1. *Las empresas del Estado como entes de ejecución de los sectores de actividad pública*

Es indudable que en Venezuela, por su peculiar estructura económica, no sólo el Estado tiene una participación directa y creciente en los asuntos económicos, sino que dentro de la estructura estatal, las empresas públicas tienen una importancia fundamental. Es más, es precisamente a través de sus empresas y entes descentralizados que el Estado desarrolla sus actividades más importantes en el campo económico.

Se impone, por lo tanto, toda una reforma de dichos entes y empresas, de manera que se asegure realmente que cumplan sus objetivos sectoriales con el mayor grado de efectividad. De allí que los esfuerzos por el establecimiento de un Sistema de Empresas del Estado dentro del funcionamiento de la Administración Pública Nacional, sean de urgente realización.

Pero si bien ello es cierto, también lo es el hecho de que las Empresas del Estado no deben ser consideradas como un fin en sí mismas sino como unos instrumentos para la realización de unos fines públicos ligados al proceso de desarrollo económico y social. Por tanto, como instrumentos de ejecución de políticas de desarrollo, es indispensable que el Sistema Nacional de Empresas que se establezca garantice ese carácter instrumental. Sin embargo, de los antecedentes estudiados, aparentemente no se logra establecer un adecuado mecanismo de integración de las empresas a los diversos sectores de actividad pública.

2. *El régimen ministerial y el sistema nacional de empresas del Estado*

En efecto, es bien sabido que de acuerdo al régimen constitucional y administrativo venezolano, los Ministros son los órganos de ejecución directa del Presidente y, por tanto, de las políticas del Estado. El régimen venezolano, en este sentido, es, indudablemente, un régimen ministerial. Los Ministros no sólo gobiernan los diversos sectores de actividad pública (o deben gobernarlos) sino que, inclusive, participan en la formulación y concepción de todas las políticas estatales a través del Consejo de Ministros.

Siendo, por tanto, los Ministros los órganos de ejecución de las políticas estatales, es indudable que todo esquema que se elabore de reordenación o de estructuración de un Sistema de Empresas Estatales debe apoyarse en una forma u otra en los Ministros sectoriales. De lo contrario se correría el riesgo, bajo la búsqueda de una mayor eficacia, de desligar

los órganos de ejecución (empresas) de los órganos de gobierno (Ministerios). Y no otra cosa resultaría de una propuesta que, por ejemplo, constituyera como órgano supremo de planificación, promedio, coordinación, supervisión y control del Sistema Nacional de Empresas del Estado a una organización o Consejo Nacional de Empresas del Estado, constituido como organismo desligado de la estructura ministerial, adscrito a la Presidencia de la República, y eventualmente, presidido por un Ministro de Estado.

En efecto, para remediar la desastrosa situación actual que resulta de la ausencia de controles efectivos por parte de los Ministerios sobre las empresas del Estado, por una parte, y por la otra, de la creciente burocratización de estas últimas, presumo que podría optarse por una figura organizacional que aleja totalmente las actividades de ejecución de las políticas estatales de los órganos llamados a gobernar dichas políticas.

En efecto, frente a toda reordenación de las empresas estatales, ante todo debe optarse al menos, por una de estas alternativas: o se integran sectorialmente los grupos de empresas en *holdings* sectoriales (Corporaciones Sectoriales) adscritos a los Ministros Sectoriales, o dichas Corporaciones Sectoriales se hacen depender de un organismo no integrado en los Ministerios. En el primer caso, se aseguraría, a través de adecuados mecanismos de coordinación y control, que las políticas estatales (ministeriales) serán seguidas por las empresas del Estado en un *holding* sectorial. En el segundo caso, al contrario, en principio, se alejaría a las empresas de las políticas sectoriales definidas por los Ministerios, y en definitiva, podría ello redundar en perjuicio de la ejecución de dichas políticas; salvo que el ente al cual se integraran todos los *holdings* sectoriales (Corporaciones Sectoriales) fuera un Consejo o Comisión de los *Ministros interesados*. En esta forma, a pesar de que las Corporaciones Sectoriales no estuvieran adscritas a los Ministerios sectoriales correspondientes, el hecho de que todos los Ministros interesados formaran parte del Consejo o Comité de Ministros que se constituiría en el órgano central del sistema, aseguraría la participación de ellos en la definición y control de la actividad de las diversas empresas.

3. *La posible opción por un órgano central del sistema de empresas del Estado desligado de la estructura ministerial sectorial*

En los diversos antecedentes conocidos que han planteado en Venezuela la conveniencia de estructurar el Sistema Nacional de Empresas

del Estado, se han sugerido diversas alternativas para vincular las posibles Corporaciones Sectoriales a la Administración Central. Podría pensarse en establecer un Ministerio de las participaciones estatales siguiendo el caso italiano; podría pensarse en estructurar una Comisión de Ministros que gobernara la *holding*; podría pensarse en una entidad tipo IRI o tipo la Corporación de Empresas Nacionales Argentinas; podría pensarse en un Consejo Nacional integrado por funcionarios distintos a los Ministros, aun cuando presidido eventualmente por un Ministro sin Cartera; o podría pensarse en la opción de integrar las empresas del Estado en Corporaciones Sectoriales, pero adscribiendo éstas a los respectivos y correspondientes Ministerios sectoriales, previa transformación de los mecanismos vigentes de coordinación y control, para hacer que las empresas respondan a la política del sector que sólo el Ministro respectivo gobierna. Al contrario, si se opta por no adscribir a las Corporaciones Sectoriales a los Ministros Sectoriales, no sólo no se aseguraría que éstos tengan la fiscalización y control de las Corporaciones Sectoriales sino que en realidad se crearían dos sistemas políticos y administrativos, paralelos: uno representado por los Ministros, a cargo de unos Ministerios cada vez más debilitados; y otro, representado por este Sistema de Empresas del Estado, independiente de los Ministros Sectoriales.

Si se opta, por la estructuración de un organismo o Consejo Nacional de Empresas del Estado, en realidad se estaría creando una *Super-Holding* - Diversificada con todos los peligros que ello conllevaría, en un país donde la injerencia de los sectores económicos podría incidir sobre la misma. Por otra parte, esa organización sería demasiado grande, concentraría excesivo poder de decisión y sus actividades serían demasiado disímiles para integrarlas en un solo ente responsable de su conducción; a lo que habría que agregar, que se le quitaría a los Ministros Sectoriales toda injerencia en relación a la ejecución de sus políticas sectoriales que se realicen a través de las empresas del Estado.

En todo caso, si se descarta la fórmula de integración de las empresas del Estado en Corporaciones Sectoriales adscritas a los Ministros Sectoriales y se insiste en integrar las Corporaciones Sectoriales a un Sistema cuyo órgano central sería una Organización o Consejo Nacional, necesariamente habría que hacer participar en el mismo a los Ministros Sectoriales interesados. Los argumentos que puedan esgrimirse contra la figura de la "Comisión de Ministros" no son suficientes, pues ellas se harían supuestamente, considerando que, a pesar de la reforma de la administración descentralizada que se quiere realizar, las estructuras y controles ministeriales permanecerían igual, lo cual no sólo no es

inconveniente sino prácticamente imposible. En el campo de la reforma administrativa, hay que tener en cuenta, como se dijo, que no podrá reformarse la administración descentralizada sin reformarse la estructura ministerial, y viceversa, ésta no podría reformarse sin reformar aquélla. A los Ministros, si se los responsabiliza efectivamente del gobierno de los sectores, necesariamente tendrá que asegurárseles una injerencia en la conducción de los mismos.

A. El sistema de empresas del Estado dentro del sistema de planificación

Pero los riesgos de adoptar una fórmula más o menos importada de otros sistemas administrativos que quitara responsabilidad a los Ministros Sectoriales en la conducción de sus sectores, también desarticularía el Sistema Nacional de Planificación.

En efecto, bien es sabido que todo sistema de planificación debe tener, ante todo, un órgano central, que en Venezuela es o debe ser, CORDIPLAN. El hecho de que exista un órgano central no impide, por supuesto, que existan órganos sectoriales, pero bajo las orientaciones técnicas del órgano central. Pero si se optara para una alternativa de Sistema de Empresas Públicas que atribuyera a la organización eje del sistema o a un Consejo Nacional de Empresas del Estado, el carácter de "Órgano Supremo de Planificación" del sistema, no sólo se desarticularía el sistema venezolano de planificación, sino que se crearía un sistema de planificación paralelo al que dirige CORDIPLAN. En efecto, no hay que olvidar que quizás la parte más importante y dinámica de la actividad económica del Estado se va a realizar a través del proyectado Sistema Nacional de Empresas del Estado, por lo que sustraer la planificación de las actividades del mismo CORDIPLAN, no sólo significaría establecer un sistema de planificación paralelo más importante que el que le quedaría a CORDIPLAN, sino desarticularía el mismo sistema nacional de planificación, lo cual sería inaceptable.

Ello es posible que suceda en Italia, por ejemplo, donde la formación del IRI y del Ministerio de las Participaciones Estatales tienen un claro origen histórico que se remonta a los años fascistas de la preguerra, y donde aún en la actualidad no existe un verdadero sistema nacional de planificación. Pero en Venezuela, precisamente cuando se busca reforzar el sistema nacional de planificación que se ha venido construyendo desde 1958, parecería un contrasentido pensar en su desarticulación.

5. *La figura del ministro de Estado en la administración del sistema nacional de empresas del Estado*

Se ha sugerido, por otra parte, como alternativa, que la organización eje del sistema o Consejo Nacional de Empresas del Estado, está presidido por un "Ministro de Estado", que equivale, en nuestra normativa constitucional, al denominado Ministro sin Cartera.

El Ministro de Estado lo designa el Presidente de la República con entera libertad, y no necesariamente debe recaer la designación en el Jefe o Director de una unidad burocrática. En la experiencia actual, el Presidente de la República ha designado Ministros de Estado a funcionarios que tienen a su cargo la dirección de una unidad administrativa (Ministro de Estado-Jefe de CORDIPLAN; Ministro de Estado - Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela), y a funcionarios que no tienen la conducción de un aparato burocrático (Ministro de Estado para Asuntos Económicos Internacionales); y en el primer caso, la categoría de Ministro de Estado no está ligada necesariamente al aparato burocrático (por ejemplo, al renunciar el Ministro de Estado - Director de OCI, el nuevo Director de dicha Oficina no ha sido designado Ministro de Estado). No parecería conveniente, por tanto, condicionar la libertad constitucional que tiene el Presidente de la República para designar Ministros de Estado, estableciendo eventualmente en una Ley que el Presidente de un Consejo Nacional de Empresas del Estado, necesariamente sería un Ministro de Estado. Ello inclusive podría ser considerado como inconstitucional. Los Ministros que están ligados a una estructura burocrática son los Jefes de los Despachos Ministeriales, por lo que ligar a un Ministro de Estado con un aparato burocrático, aun cuando no se dijera, lo que significaría sería crear un Ministerio de las Empresas del Estado, con una estructura permanente. Si ello fuera así, sería mejor decirlo expresamente y reformar el Estatuto Orgánico de Ministerios. En todo caso, a la figura del Ministerio de las Empresas del Estado podrían formularse no sólo las críticas que pueden formularse al "Ministerio de las Participaciones Estatales", sino las que se derivan de la sustracción de competencias sectoriales a los diversos Ministros sectoriales ya formuladas.

6. *La administración del sistema nacional de empresas del Estado por el sistema de comisión integrado por propios componentes subordinados*

El Sistema Nacional de Empresas Públicas estaría integrado por

diversas Corporaciones Sectoriales con un Organismo Central, una Organización o Consejo Nacional de Empresas del Estado. Si se descarta la integración de éste por diversos Ministros sectoriales interesados, presumiblemente estaría integrado por particulares y además, por los Presidentes de las Corporaciones Sectoriales. Si esto fuera así, se podrían formular las siguientes apreciaciones:

En primer lugar, si se adoptara el mecanismo de administración por comisión de todo el Sistema Nacional de Empresas del Estado se correría el riesgo de que sea inoperante dado el carácter de Asamblea que tendría. Con un Consejo de gran magnitud, resultaría difícil la adopción de las importantes decisiones que corresponderá tomar al mismo. Por otra parte, debe advertirse que si se piensa que formen parte del Consejo, los Presidentes de las Corporaciones Sectoriales, se convertiría en juez y parte, a los mismos. En efecto, no se comprendería cómo el Consejo, formado por los Presidentes de las Corporaciones Sectoriales, podría realmente controlar a las Corporaciones Sectoriales si en las decisiones sobre control, los propios Presidentes se las fueran a participar. Es universal el criterio de que, una misma persona no puede participar en el control de sus propias acciones. De lo contrario se corre el riesgo no sólo de quebrar el principio de la autoridad, sino de hacer nugatorio el control.

7. *La forma jurídica de las corporaciones sectoriales*

Por último debe señalarse que en una organización de un sistema piramidal de empresas del Estado, las Corporaciones Sectoriales deben tener forma jurídica de *Derecho Público*, aun cuando las empresas filiales de las mismas puedan tener la forma de sociedades anónimas.

En efecto, dada la naturaleza de organización piramidal que se adoptaría en la organización de las empresas del Estado, se comprendería perfectamente la opción por la forma societaria mercantil en relación a las empresas filiales de las Corporaciones Sectoriales, con la previsión, inclusive, de la posibilidad de que se constituyan con un único accionista, siguiendo las orientaciones más modernas del Derecho Comparado (Suecia, España). Sin embargo, no se comprendería el hecho de que se atribuyera la forma societaria a los propios *holdings* sectoriales (Corporaciones Sectoriales) cuando, al contrario, dada la naturaleza de sus funciones, eminentemente públicas, la forma jurídica a adoptarse para ellas, debería ser la forma jurídico-pública (personas públicas).

En efecto, no debe olvidarse que por su propia característica de entes matrices por sectores, las Corporaciones Sectoriales no deberían tener funciones operativas, sino de carácter normativo, de coordinación y control. Por tanto, dada la importancia de sus funciones, de carácter eminentemente públicas, deberían tener forma de Derecho Público, para asegurarle al Estado un mayor control. No debe olvidarse que el tipo de organización que se piensa, mediante los *holdings* públicos, no es una novedad, al menos comparativamente hablando. El esquema se ha ensayado en muchos países, tal como se ha visto, y en la mayoría de las experiencias se puede apreciar que las empresas *holdings* de empresas del Estado tienen forma jurídica de Derecho Público: *enti pubblici economici* en Italia; *General Board* o *Area Board* en Inglaterra; *établissement public* en Francia; *Trusti* en la Unión Soviética y en los países socialistas. Por tanto, así como seguramente se seguirá la experiencia de la Administración Comparada para la concepción de la organización piramidal, tratándose de empresas del Estado, se estima que conforme a esas orientaciones, las Corporaciones Sectoriales que se establezcan deberían también tener forma jurídica de Derecho Público. Parecería que la aparente aversión que a veces se aprecia respecto de los institutos autónomos, como se denominan las personas públicas institucionales en Venezuela, ha llevado a algunas personas a tratar de eliminar del ordenamiento jurídico venezolano esta forma jurídica que, si bien ha tenido sus defectos, es indispensable desde el punto de vista administrativo. Es indudable que esta figura de Derecho Público permite un mayor control del Estado respecto de sus empresas, y lo que no debe admitirse es que por la excusa de la búsqueda de una mayor eficacia, se sacrifique el control del Estado y se prevean figuras organizativas que puedan conducir, eventualmente, a que otros intereses ajenos al sector público, asuman una mayor injerencia en las empresas públicas.

**ABREVIATURAS UTILIZADAS RESPECTO
DE LOS ESTATUTOS LEGALES CITADOS**

FCA	Fondo de Crédito Agrícola
FCI	Fondo de Crédito Industrial
CVG	Corporación Venezolana de Guayana
INH	Instituto Nacional de Hipódromos
CVP	Corporación Venezolana del Petróleo
IVP	Instituto Venezolano de Petroquímica
INC	Instituto Nacional de Canalizaciones
CTP	Caja de Trabajo Penitenciario
DAN	Diques y Astilleros Nacionales
CVF	Corporación Venezolana de Fomento
BAP	Banco Agrícola y Pecuario
LAV	Línea Aeropostal Venezolana
IAAFE	Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado
BO	Banco Obrero
CFA	Círculo de las Fuerzas Armadas
CMA	Corporación de Mercadeo Agrícola
IPSEFA	Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas
BDA	Banco de Desarrollo Agropecuario
IAAIM	Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía
INP	Instituto Nacional de Parques
IPASME	Instituto de Previsión del Personal del Ministerio de Educación
CORPOOCCIDENTE	Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental
NORORIENTE	Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental
CORPOZULIA	Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana
CORPOINDUSTRIA	Corporación de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria
CAPREMCO	Caja de Previsión Social del Ministerio de Comunicaciones

21. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA (1976)*

I

Dada la situación actual de la Administración Pública venezolana, no parece necesario justificar la necesidad de una Ley Orgánica que regule a la Administración Descentralizada. El crecimiento explosivo que ha tenido la Administración Pública venezolana en las últimas décadas se ha reflejado fundamentalmente en el ámbito de la Administración Descentralizada, es decir, de aquel conjunto de entes que realizan fines públicos pero con una personalidad jurídica distinta de la República así como con un patrimonio distinto al patrimonio del Fisco Nacional. De los dos entes descentralizados que existían en la Administración venezolana en 1928, se ha pasado, en efecto, a la existencia actual de más de 150 entidades descentralizadas entre Institutos Autónomos, Fundaciones, Sociedades Anónimas de capital público y Asociaciones Civiles constituidas por el Estado.

La importancia de la Administración Descentralizada en el cuadro del sector público venezolano, por tanto, es una realidad incontestable, no sólo por el número de entes autónomos que actúan cumpliendo funciones públicas, sino por la participación de estas entidades en el gasto público consolidado. En efecto, si para 1972 se estimaba que las empresas públicas y otros entes descentralizados tenían una participación relativa dentro del sector público del orden del 50 por ciento, con tendencia creciente, lo cual representaba cerca del 15 por ciento del producto territorial bruto, debe tenerse en cuenta el aumento considerable que tendrá

* Texto elaborado en diciembre de 1975 a solicitud del Ministro de Estado para las industrias básicas para la redacción de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica a la Administración Descentralizada, presentado por el Ejecutivo Nacional a las Cámaras Legislativas en 1976.

la participación del Estado a partir de 1976 en el producto territorial bruto al haber pasado totalmente a manos del sector público las empresas petroleras y las empresas mineras. En los gastos de inversión del Gobierno Nacional éstos en 1974 ascendieron a la cantidad de veintiséis mil doscientos trece millones de bolívares (Bs. 26.213.000.000,00), y en ellos, la inversión financiera interna a través de entes descentralizados, y en particular de empresas públicas fue del orden de los veintidós mil novecientos cincuenta y cinco millones de bolívares (Bs. 22.955.000.000,00). Si se toma en cuenta las cifras correspondientes a los ingresos corrientes del sector público, en 1974 éstos ascendieron a la cantidad de sesenta y siete mil quinientos sesenta y cuatro millones de bolívares (Bs. 67.564.000.000,00), y los de las empresas del Estado a la cantidad de once mil sesenta y seis millones de bolívares (Bs. 11.066.000.000,00), correspondiendo dos mil ciento ochenta y nueve millones de bolívares (Bs. 2.189.000.000,00) a las empresas financieras y ocho mil ochocientos setenta y siete millones de bolívares (Bs. 8.877.000.000,00) a las empresas no financieras del Estado. En cuanto a las Instituciones Financieras del país, las Instituciones Financieras públicas tenían en 1974 un activo de sesenta y tres mil seiscientos veintitrés millones de bolívares (Bs. 63.623.000.000,00) en relación al activo de cuarenta y nueve mil cuatrocientos sesenta millones de bolívares (Bs. 49.460.000.000,00) que correspondía a las Instituciones Financieras Privadas, sobre un total de ciento trece mil ochenta y tres millones de bolívares (Bs. 113.083.000.000,00). Por otra parte, del total de ingresos de las Instituciones Financieras, que en 1974 ascendió a siete mil cuatrocientos noventa y seis millones de bolívares (Bs. 7.496.000.000,00) las Instituciones Financieras Públicas tuvieron un ingreso de dos mil veintiséis millones de bolívares (Bs. 2.026.000.000,00) lo que equivale a un 37 por ciento; estas solas cifras, tomadas del Informe del Banco Central correspondiente a 1974, evidencian cuál es la importancia económica y financiera de las empresas públicas en Venezuela como parte de la Administración Descentralizada del Estado.

Pero a pesar de ello, las empresas públicas y en general las Entidades Descentralizadas en Venezuela han carecido de un cuerpo normativo que regule coherentemente su acción y que conduzca a permitir al Estado a controlar estas empresas y estos entes descentralizados de manera que efectivamente cumplan los fines públicos para los cuales han sido creados.

En Venezuela, por tanto, a pesar de la magnitud de los entes descentralizados aún no se ha dictado una legislación general especialmente

destinada a regular estos entes. Varios proyectos se han elaborado y entre ellos el Proyecto de Ley de Organizaciones Autónomas elaborado en 1961 en la Comisión de Administración Pública, Proyecto de Ley de Institutos Autónomos y Empresas del Estado elaborado en el Ministerio de Hacienda en 1968, el Proyecto de Ley de Entidades Descentralizadas elaborado en 1971 en la Comisión de Administración Pública, y el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Empresas del Estado elaborado en la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública Nacional en noviembre de 1974. Jurídicamente, por tanto, se hace cada vez más indispensable el que el Congreso de la República dicte un cuerpo normativo que pueda regular la organización y funcionamiento de todas estas entidades descentralizadas.

En ausencia de esta normativa general, los entes descentralizados en Venezuela están regidos por las normas generales aplicables a las diversas formas jurídicas que han adoptado: la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, básicamente en su título cuarto y en sus artículos 70 al 75 relativos a los Institutos y Establecimientos Oficiales Autónomos, cuando la forma jurídica de los entes descentralizados ha sido la de un Instituto Autónomo; y el Código de Comercio, con las modificaciones y restricciones establecidas en dispersas leyes especiales, cuando la forma jurídica del ente descentralizado, ha sido la de la Sociedad Mercantil. Además con cierto carácter de generalidad pero sin los alcances de un cuerpo de carácter legal, en 1970 se dictó el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional, mediante el Decreto N° 280, del 8 de abril de 1970. Sucesivamente, además de las leyes creadoras de cada Instituto Autónomo que establecen modalidades específicas para la organización y funcionamiento de los mismos, en el ordenamiento jurídico venezolano se han venido estableciendo una serie de normas dispersas que inciden sobre la Administración Descentralizada. Por ejemplo, en las Leyes de Presupuesto Anual para cada ejercicio fiscal que se ha venido estableciendo desde hace ya varios años la exigencia de obtener una autorización previa de las comisiones de finanzas o de la Comisión delegada del Congreso para la constitución de sociedades, la suscripción o enajenación de acciones y la incorporación de nuevos accionistas por parte de la República, los Institutos Autónomos o las empresas públicas. Por otra parte, por ejemplo, la Ley de Crédito Público establece normas específicas destinadas a regular la utilización del Crédito Público y la contratación de empréstitos internos y externos por los entes descentralizados, es decir, por los Institutos Autónomos y las Empresas del

Estado en la cual éste tenga participación superior al 60 por ciento. Por último, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de reciente data ha venido a establecer una serie de normas destinadas al control externo de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, sustituyendo en este sentido la vieja normativa que venía siendo establecida en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Esta dispersión normativa relativa a los entes descentralizados en Venezuela ha dado origen a tres problemas fundamentales, que deben ser resueltos y reglados en el ordenamiento jurídico, mediante una Ley General que regule a toda la Administración Descentralizada, y estos se refieren fundamentalmente, en primer lugar, a las formas jurídicas de la Administración Descentralizada; en segundo lugar, a la organización de la Administración Descentralizada; y en tercer lugar, al control de la Administración Descentralizada. Son precisamente estos tres problemas los que se pretende regular en el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada.

II

En cuanto al primer problema que confronta la Administración Descentralizada en Venezuela, la ausencia de una normativa general relativa a la Administración Descentralizada, ha dado origen a que el Estado haya recurrido a las vías de descentralización utilizando las más variadas formas jurídicas que permite el ordenamiento jurídico: como personas públicas, ha acudido a la figura del Instituto Autónomo con harta frecuencia; y con la forma jurídica de Derecho Privado, ha acudido a la figura de la Sociedad Anónima, de la Fundación Civil y de las Asociaciones Civiles. Como consecuencia de ello, en el amplio Catálogo de las Entidades Descentralizadas en Venezuela no existe tampoco una denominación uniforme respecto a ellas. Al contrario, se han adoptado las más variadas denominaciones, inclusive respecto a formas jurídicas disímiles. Así, indistintamente se ha utilizado la denominación de Instituto, Corporación, Fondo, Compañía Anónima, Fundación, sin que ni siquiera cada una de estas denominaciones se correspondan siempre con alguna de las formas jurídicas utilizadas. Por otra parte, paralelamente para la utilización de figuras jurídicas personificadas para crear interés centralizado, en más de una oportunidad el Estado recurrió a una figura de descentralización patrimonial y funcional pero sin atribuir al patrimonio creado personalidad jurídica específica. Esto sucedió en el pasado con la llamada Comisión Nacional de Financiamiento a la

Pequeña y Mediana Industria; y con el antiguo Fondo Nacional del Café y del Cacao, convertido también en 1974 en dos Institutos Autónomos: el Fondo Nacional del Café y el Fondo Nacional del Cacao. Estas figuras descentralizadas patrimonialmente, que equivalen a lo que la Doctrina Extranjera denomina las Haciendas Autónomas o Patrimonios Autónomos, no permitidas por la Legislación Venezolana fueron, sin duda, figuras de carácter ilegal pero que funcionaron durante muchos años en la Administración Nacional. Aún cuando no permitidas por el Ordenamiento Jurídico, no hay duda de que la sola descentralización patrimonial puede ser en muchos casos un instrumento y un expediente útil y expedito para afectar a determinados fines de un patrimonio, sin necesidad de crear una persona jurídica distinta a la República para gerenciar dicho patrimonio.

En definitiva en la actualidad pueden distinguirse, dentro de la Administración Descentralizada, formas jurídicas de Derecho Público y formas jurídicas de Derecho Privado, que ha venido utilizando indistintamente el Estado. Dentro de las formas jurídicas de Derecho Público y para referirnos sólo a las entidades de carácter público, la figura jurídica más utilizada ha sido la de Instituto Autónomo, o Establecimientos Públicos, es decir, la de la persona jurídica del Derecho Público cuya creación sólo puede realizarse mediante Ley, de acuerdo a lo establecido en el artículo 230 de la Constitución. Este mismo artículo exige que la creación de esos Institutos Autónomos se efectúe de acuerdo a lo que establezca la Ley Orgánica, y esta Ley Orgánica aún no dictada es precisamente la que se pretende colmar con el proyecto referido de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada. Por otra parte, debe destacarse que esta primera forma jurídica de descentralización a través de la utilización de la figura del Instituto Autónomo, no siempre ha utilizado la denominación de Instituto Autónomo, así con forma de Instituto Autónomo, existen Corporaciones, Patronatos y Fondos.

Pero para la descentralización funcional de actividades públicas, el Estado no sólo ha utilizado la forma jurídica de Derecho Público correspondiente al Instituto Autónomo sino que ha recurrido a formas jurídicas propias del Derecho Privado, en esta forma ha recurrido a la forma jurídica de la Sociedad Anónima regulada en el Código de Comercio y en algunos casos, a la forma jurídica de la Asociación Civil y de la Fundación, reguladas en el Código Civil. Para la creación de estas figuras descentralizadas con forma de Derecho Privado, el Estado normalmente ha seguido las formas de constitución previstas en el Código de Comercio y en el Código Civil: Acta Constitutiva con la participación

generalmente de varias entidades públicas con accionistas o asociados. Recientemente, se ha admitido en el Ordenamiento Jurídico Venezolano con motivo de la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, la constitución de Sociedades Anónimas Públicas con único accionista, lo cual ha sido utilizado en el caso de la creación de PETROVEN y de las otras empresas que han surgido con motivo de la nacionalización petrolera. Esta norma específica para el Sector Petrolero, se estima que debe extenderse a los otros sectores de actividad pública que deben ser gerenciados a través de sociedades anónimas de capital público.

En la elección de las diversas formas jurídicas, sin embargo, no ha habido ningún criterio racional. El Estado indistintamente para realizar actividades propias de servicio público ha utilizado la figura del Instituto Autónomo, la de la Fundación y la de la Asociación Civil. Como ejemplos podrían citarse el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental, y el Consejo de Bienestar Rural. La misma dispersión se puede observar en aquellas formas jurídicas destinadas a realizar actividades de carácter empresarial: el Estado ha recurrido para actividades de carácter económico y productivo, indistintamente a la figura del Instituto Autónomo, y a la figura de la sociedad mercantil de Capital Público tal como ha sucedido, por ejemplo, con la Corporación Venezolana de Fomento o con el Fondo de Inversiones en Venezuela.

Por último, el Estado ha recurrido también en muchos casos para la realización de actividades crediticias o de financiamiento, a la figura del patrimonio autónomo, aún cuando no utilizado por la Ley. Tal fue el supuesto señalado, por ejemplo, de la Corporación Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria transformada en Instituto Autónomo en 1974.

Frente a esta dispersión de formas jurídicas, el Proyecto de Ley Orgánica tiende a racionalizar las formas jurídicas de la Administración Descentralizada en tres figuras distintas: el Instituto Autónomo, los Servicios Autónomos sin personalidad jurídica y las Empresas del Estado.

Se entiende en el proyecto por Instituto Autónomo las personas jurídicas de Derecho Público especialmente creadas por Ley, conforme a las previsiones de la Ley Orgánica, dotadas de un patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, para realizar regularmente un cometido estatal. Estos cometidos, básicamente, son los servicios públicos, considerándose por tales las prestaciones cuya generalidad y continuidad

deba asumir o asegurarle el Estado en virtud de una disposición constitucional ilegal; las actividades del Estado en el campo del desarrollo social y en particular en los sectores de educación, salud, desarrollo cultural, protección social y seguridad social; y las actividades del Estado en el campo del desarrollo económico que no se realicen a través de otras formas descentralizadas.

Además de los Institutos Autónomos se regulan los servicios autónomos sin personalidad jurídica, los cuales se definen como Organos Administrativos integrados en la jerarquía de un Ministerio, carentes de personalidad jurídica pero dotados de autonomía de gestión financiera y presupuestaria, para realizar algún cometido estatal, en esta forma, se pretende incorporar al ordenamiento jurídico venezolano esta nueva figura jurídica, la cual servirá para canalizar muchos esfuerzos descentralizadores, sin necesidad de la creación de entes con personalidad jurídica separada de la de la República.

En tercer lugar, el proyecto regula a las empresas del Estado, como sociedades con forma mercantil en las cuales la República directamente o por intermedio de algún Instituto Autónomo o de otra Empresa bajo su control, tenga una participación superior al 50 por ciento del capital y una participación decisiva en la Administración y Dirección de la Empresa.

Siguiendo estas tres figuras jurídicas, el Título II del Proyecto regula las diversas formas jurídicas de la Administración Descentralizada, en tres capítulos distintos, cada uno destinado a regular las tres formas jurídicas señaladas. De estos tres capítulos, el más extenso en el Proyecto es el que se destina a regular a los Institutos Autónomos, los cuales, sin duda, han sido los que más se han desarrollado en la Administración Pública Descentralizada, y los que han carecido en forma más relevante de un Ordenamiento Jurídico que regule sus diversos aspectos de funcionamiento. Por ello, el proyecto establece normas destinadas a regular al personal de los Institutos, el Régimen Administrativo de los mismos (acuerdos y decisiones, contratos, régimen presupuestario, financiero y contable, y bienes) y la intervención disolución y liquidación de los Institutos Autónomos. El proyecto establece, además, normas básicas relativas a los servicios autónomos sin personalidad jurídica y a las empresas del Estado. En cuanto a estas últimas se le da la calificación de Empresas del Estado a aquellas en las cuales el Estado o alguna otra Empresa del Estado, tienen participación superior al 50 por ciento del capital social. Si la participación es inferior al 50 por ciento pero mayor del 20 por ciento se las denomina Empresas mixtas.

III

El segundo de los problemas que confronta la Administración Descentralizada se refiere a su organización. Durante los 50 años que marcan el proceso de crecimiento de la Administración Descentralizada en Venezuela, no hay duda, ésta ha crecido en forma desordenada. El Estado ha ido creando entes descentralizados, con las más variadas formas jurídicas, a medida que las necesidades económicas o sociales lo iban requiriendo. En esta forma se fueron constituyendo Institutos Autónomos como desgajamientos de la Administración Central para dar autonomía a un determinado servicio o para realizar una actividad de financiamiento o de producción en determinadas áreas. Por otra parte, se fueron creando también Sociedades Mercantiles de capital público para la realización de actividades económicas en sectores específicos en todo caso, la creación de los entes no obedeció a plan alguno y, por ejemplo, la adscripción de los Institutos a los despachos Ministeriales, se hizo sin que esto obedeciera a criterios determinados: en esta forma Institutos Autónomos y Empresas del Estado pertenecientes a un mismo sector de actividad pública, se adscribieron a distintos Ministerios. Todo esto ha provocado una acentuada dispersión de la Administración Descentralizada, por lo que las labores de coordinación que se han intentado realizar desde la Administración Descentralizada para adecuar las actividades de esos entes a la ejecución de los planes de la nación, han sido infructuosas. Es de destacar, por ejemplo, que el mismo reglamento de coordinación, administración y control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional dictado en 1970 y al cual se ha hecho referencia, no pudo en esta forma ser adecuadamente ejecutado dado el alto nivel de dispersión y desorganización que existe en la Administración Descentralizada.

Un cuerpo normativo de la Administración Descentralizada en Venezuela, por tanto debe necesariamente regular y establecer la organización de la Administración Descentralizada. Es de destacar que en relación a esto, que los proyectos de Ley elaborados con anterioridad, sólo incidían sobre los aspectos formales de la Administración Descentralizada, es decir, sobre las formas jurídicas y sobre el control de los entes descentralizados; pero no contenían norma alguna relativa a la organización de la Administración Descentralizada en concreto.

En relación al proyecto de Ley de la Administración Descentralizada que ahora se presenta, al contrario, además de la regulación de los aspectos formales de la Administración Descentralizada, se ha juzgado

indispensable la regulación concreta de la organización de la Administración Descentralizada de manera de no sólo racionalizar las formas y los controles, sino de, a través de una organización adecuada, poder asegurar que en los entes descentralizados responderán a los objetivos definitivos en el plan de la nación y en definitiva adecuarán sus actividades a las políticas que se definan a nivel de la Administración Central.

El criterio de organización que se adopta en el proyecto consiste en el establecimiento de organismos integradores o coordinadores intermedios entre la Administración Central y los Institutos o Empresas operativos. En este sentido, el proyecto establece que la organización de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado en los sectores de actividad pública previstos en la Ley, se organizarán en la siguiente forma: respecto de los Institutos Autónomos se establecen Consejos Sectoriales que centralizarán las relaciones de aquéllos con la Administración Central, y respecto de las Empresas del Estado se establecen que éstas se integren en Corporaciones Sectoriales, que constituidas como sociedades anónimas actuarán como Empresas matrices y tenedoras de las acciones de las demás Empresas del Estado y de las Empresas mixtas de cada sector, así como de las demás participaciones públicas en cada sector. Los Institutos Autónomos coordinados por los Consejos Sectoriales y las Empresas del Estado integradas en Corporaciones Sectoriales, forman el sistema de la Administración Descentralizada, destinado a racionalizar la planificación, coordinación, supervisión y control de dichas entidades. En particular, y esto es uno de los elementos innovadores del proyecto, se establece que el control de gestión de los entes descentralizados estará a cargo de los referidos consejos sectoriales y de las corporaciones sectoriales.

Siguiendo este esquema de organización, se establecen diversos Consejos Sectoriales de Institutos Autónomos en sectores no empresariales. En esta forma, se reservan la figura de Institutos Autónomos y de Corporaciones sectoriales a actividades o cometidos estatales que no tienen contenido empresarial.

Al contrario, en cuanto a las actividades del Estado de carácter empresarial y productivo, se adopta la figura de la Empresa del Estado ya señalada, y su organización a través de Corporaciones Sectoriales, como Empresas matrices.

Estos Consejos Sectoriales de Institutos Autónomos y las Corporaciones Sectoriales de Empresas del Estado, en sus respectivos sectores tienen las funciones siguientes: colaborar con la Oficina Central de Coordinación y Planificación en la armonización de los planes y actividades

propuestos por cada uno de los organismos de la Administración Descentralizada con el plan de la Nación; examinar los proyectos de presupuestos de los organismos de la Administración Descentralizada, armonizar los programas del sector entre sí e informar lo pertinente a la Oficina Central de Presupuesto; recomendar al respectivo Ministro del sector la adopción por parte de éste, de las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento y coordinación del sector respectivo, racionalizar los sistemas y procedimientos de los organismos de la Administración Descentralizada; establecer las normas de contabilidad para la elaboración de los estados financieros de los organismos del sector; evaluar en forma continua los resultados de la gestión de los organismos de la Administración Descentralizada e informar de los mismos, por lo menos una vez por trimestre al Presidente de la República, al Ministro del sector, a la Oficina Central de Presupuesto, a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y a la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa al Ministerio de Hacienda. Por otra parte, en cuanto a los Consejos Sectoriales de Institutos Autónomos estos tendrán las siguientes facultades: coordinar la actuación de los Institutos Autónomos del sector respectivo, de manera que se asegure su participación en la elaboración del plan de la Nación; vigilar porque las actividades de los Institutos Autónomos del sector ejecuten coordinadamente la política definida por el Ministro del sector; coordinar y consolidar los presupuestos de los Institutos Autónomos del sector; y proponer al Presidente de la República a través del Ministro que lo presida, las reformas necesarias tendientes a modificar, eliminar o crear los Institutos Autónomos que operen en el sector.

Por su parte, y en cuanto a las corporaciones sectoriales de Empresas del Estado, éstas tendrán por función: ejercer la coordinación, supervisión y control de las actividades que realicen las Empresas filiales; designar las directivas de las Empresas pertenecientes a cada una de ellas y ejercer las demás funciones y atribuciones conforme al Código de Comercio y a los respectivos estatutos, en su calidad de accionistas; centralizar las relaciones de las empresas cuyas acciones posean con el Ejecutivo Nacional, tanto a nivel del Ministro sectorial respectivo como con el sistema de planificación; centralizar la programación y ejecución financiera de las empresas cuyas acciones posean; planificar y desarrollar la tecnología de las empresas cuyas acciones posean; controlar la gestión de las empresas cuyas acciones posean y en consecuencia aprobar sus presupuestos de inversión, aprobar su presupuesto de operación y evaluar periódicamente los resultados de la gestión; ejercer la represen-

tación de las participaciones del Estado en las Empresas mixtas y llevar a cabo las negociaciones para constitución y desarrollar programas de selección y capacitación del personal de las Empresas cuyas acciones posean.

En esta forma, el proyecto acoge la tendencia universal observada en la Administración comparada, del establecimiento de estos entes y de control de gestión intermedios entre la Administración Central y los Institutos y Empresas operadoras, y que respecto a las Empresas del Estado, se las ha denominado *Holdings* Públicos.

IV

El tercero de los problemas que afecta a la Administración Descentralizada en Venezuela, derivado de su crecimiento inorgánico por no haber obedecido a una adecuada planificación, es el relativo al control que sobre la Administración Descentralizada ejercen los diversos niveles del Estado y en particular la Administración Central.

En la actualidad, el control básico que se ejerce sobre los Institutos Autónomos se realiza a través del denominado control de tutela, es decir, el control de adscripción que realiza y ejerce el Ministro de adscripción respecto a los Institutos Autónomos que le han adscrito a su Despacho. Este control se regula en cada una de las Leyes específicas que rigen a los Institutos Autónomos, por lo que no se identifican en el ordenamiento jurídico venezolano normas generales de carácter legal que prevean y regulen este control de tutela. Por vía reglamentaria, se intentó establecer una racionalización respecto a este control de tutela en el referido Decreto N° 280, por el cual se dictó en 1971 el Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional; sin embargo, tal como se señaló la desorganización actual de la Administración Descentralizada no ha permitido una adecuada ejecución de la normativa de dicho reglamento, la cual no puede privar sobre las Leyes específicas que regulan los diversos Institutos Autónomos.

En cuanto a las Empresas del Estado, no hay ningún tipo de normas en el ordenamiento jurídico venezolano salvo las normas del Código de Comercio que regulan la participación de los accionistas en las Asambleas de las Empresas, que se refiera al control de la Administración del Estado sobre la Administración Descentralizada con forma societaria.

Otros controles tienen una regulación dispersa. Por ejemplo, en cuanto al control del Congreso sobre las entidades descentralizadas, sólo

está prevista en la Constitución la posibilidad genérica del Congreso de ejercer el control sobre los Institutos Autónomos sobre las Empresas del Estado y sobre todos los entes en los cuales el Estado tenga una participación decisiva. También constitucionalmente está prevista la posibilidad de que el Congreso, a través de sus Comisiones, pueda realizar todas las investigaciones que juzgue necesarias en relación a las empresas públicas y a los Institutos Autónomos. Sin embargo, la ausencia de una normativa general que regule la Administración Descentralizada, impide que el Congreso tenga la adecuada participación en el conocimiento de los asuntos financieros y presupuestarios de los Institutos Autónomos. La clásica norma que se encuentra en la Legislación comparada, y que exige que se acompañen al presupuesto nacional en su proyecto enviado al Congreso, los proyectos de presupuesto de los entes descentralizados, no existe en nuestro país; por lo cual el Congreso carece de una posibilidad legal de intervenir en el conocimiento de los presupuestos de los entes descentralizados.

Por otra parte, la ausencia de una normativa general sobre las entidades descentralizadas, ha provocado también que no existan adecuadas disposiciones tendientes para asegurar por parte de la Administración Central un control de gestión o un control de los resultados de la acción y actividades de los entes descentralizados. En este sentido, en el ordenamiento venezolano no existe ninguna norma que le dé adecuados poderes de control de gestión a la Administración Central en relación a la Administración Descentralizada. Debe destacarse, sin embargo, que recientemente, en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que entró en vigencia el 7 de julio de 1975, se establecieron normas mediante las cuales se asignó a la Contraloría General de la República el ejercicio de un control de gestión sobre la Administración Descentralizada. Falta, sin embargo, el control de gestión por parte de la propia Administración Central, lo cual se persigue colmar con el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, a través del establecimiento de los cuerpos intermedios señalados: los Consejos Sectoriales de Institutos Autónomos y las Corporaciones Sectoriales de Empresas del Estado.

En base a estas exigencias, el proyecto de Ley Orgánica destina el título cuarto a regular el Control de la Administración Descentralizada. En este sentido, se regula en primer lugar el control parlamentario, y particularmente el control por parte del Congreso, estableciéndose la obligación para el Ejecutivo Nacional, en el momento de presentación del proyecto de Ley de Presupuesto, la presentación también como anexo

de una lista detallada de todas las Empresas en las cuales el Estado, los Institutos Autónomos y las Empresas del Estado tengan una participación superior al 25 por ciento del capital social con la indicación de todos los elementos necesarios para que el Parlamento pueda tener conocimiento exacto de la situación financiera de estas Empresas. Se establece, además, una remisión general a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República para el ejercicio del control externo sobre las entidades descentralizadas.

Respecto al control administrativo, se establecen normas tendientes a racionalizar el control de tutela en relación a los Institutos Autónomos por los Ministros a los cuales están adscritos, el control administrativo accionario por parte de los Ministros en relación a las corporaciones sectoriales, el control jerárquico que los Ministros respectivos deben ejercer sobre los servicios autónomos sin personalidad jurídica, y por último, el control de gestión que corresponda ejercer a los Consejos y Corporaciones Sectoriales respecto de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, en forma permanente. Por último, se incorporan al proyecto las normas de la Ley sobre representación de los trabajadores en los Institutos, Organismos de desarrollo económico y Empresas del Estado de 1966, extendiéndose la posibilidad de establecer también una representación en las directivas de las empresas para la población consumidora y usuaria de bienes y servicios prestados por empresas del Estado, conforme a la orientación que da la propia Constitución de la República.

V

El proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, por último y no podría ser de otro modo, concluye en sus disposiciones transitorias facultando al Presidente de la República en Consejo de Ministros para dictar antes de la entrada en vigencia de la Ley, todas las medidas tendientes a ejecutar lo dispuesto en la misma, a cuyo efecto se le autoriza para disponer la fusión, división, supresión, liquidación y transformación de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado de acuerdo a las normas de Organización que la propia Ley establece. La atribución que se delega al Presidente de la República, por tanto, no es una atribución absoluta y genérica, como la que contenían los proyectos de Ley elaborados en la décadas pasada, sino una delegación para que el Presidente de la República en Consejo de Ministros, ejecute las líneas de organización que establece la Ley y que serían aprobadas por el Congreso Nacional al aprobar el texto de la misma.

II. LA REGIONALIZACION ADMINISTRATIVA

Todos los estudios sobre el proceso de regionalización administrativa fueron publicados en el libro de Allan R. Brewer-Carías y Norma Izquierdo C., *Estudios sobre la Regionalización en Venezuela*, Ediciones de la Biblioteca, UCV, Caracas, 1977.

III. ALGUNOS ASPECTOS DE LA REFORMA A NIVEL ESTADAL Y LOCAL

22. LA REFORMA ADMINISTRATIVA, SUS EFECTOS Y PROYECCIONES EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS (1971)*

I. INTRODUCCION

Ante todo permítanme agradecer las generosas palabras de presentación del doctor Genaro Verde, así como la amable invitación que me ha formulado la Contraloría General de la República para intervenir en este Primer Seminario Nacional de Contralores.

Hace poco tuve la oportunidad de leer el último Informe del Contralor General de la República al Congreso, y en la Introducción al mismo se pone en evidencia cuál es la íntima conexión que existe entre la labor de control que realizan los organismos superiores de control fiscal y la labor de reforma o mejoramiento administrativo atribuida indirectamente a la propia Contraloría y a otros organismos de la Administración, como es el caso de la Comisión de Administración Pública.

El doctor Verde en su presentación señalaba que hasta cierto punto todavía se me consideraba como parte de la Contraloría, a pesar de que me separé formalmente de dicho organismo hace siete años. Pienso que esa consideración tiene su base de verdad en virtud de las funciones

* Texto de la Conferencia dictada en el Primer Seminario Nacional de Contralores, realizado en Caraballeda el día 17 de mayo de 1971; publicado en Allan-R. Brewer-Carías, *El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipalidades*. Mérida, 1971, pp. 3 a 29.

que ahora realizo como orientador del proceso de reforma administrativa, proceso en el cual participa activamente la Contraloría General de la República, y en el cual también deben participar activamente todos los organismos fiscalizadores. Por ello, la referencia que hice del último Informe del Contralor al Congreso, pues de él surge la evidencia de que las funciones de las Contralorías no se limitan al solo control previo o sancionador, sino que deben conllevar una clara actitud de contribución a que la Administración controlada sea mejorada. La labor de un organismo contralor que se limitase simplemente a plantear los problemas que surgen de la gestión administrativa, no significaría, en mi criterio, el cumplimiento de una cabal función de contralor. En este sentido, los contralores deben ir mucho más allá de esa sola acción de control o de mera observación y entrar directamente a la labor de recomendación para lograr que la Administración Pública, objeto del control, sea mejorada y transformada. Por eso, la función de los organismos contralores es y debe ser también una función de reforma administrativa, lo que le confiere una gran importancia a reuniones de este tipo, de Contralores de los Estados, en las cuales pueda dialogarse sobre algunos aspectos fundamentales del proceso de reforma administrativa que se viene adelantando en Venezuela y en el cual la Contraloría General de la República participa y todos los organismos contralores deben participar.

En este sentido, debe insistirse en que una Contraloría no sólo debe buscar, por ejemplo, que se manejen adecuadamente los dineros públicos, o sea, no sólo tiene una función fiscalizadora, sino que una Contraloría debe buscar que esos dineros públicos se utilicen para determinados fines específicos que exigen la asignación de recursos, los cuales no sólo deben administrarse bien, sino también eficientemente.

En este sentido, debo señalar que es quizás el último Informe del Contralor al Congreso, uno de los pocos donde se toca directamente el problema de la reforma administrativa como un proceso en el cual la Contraloría colabora, y aún más, formula sugerencias concretas para mejor orientarlo. Esta labor, insisto, que hemos visto reflejado en el señalado Informe a nivel nacional, creo que debe ser desarrollada también a nivel estatal y a nivel municipal. Fundamentalmente, y en el caso de ustedes a nivel estatal, estimo que sus organismos deben participar en la orientación general del proceso de reforma, y convertir a las Contralorías estatales en los agentes por excelencia de la reforma administrativa a nivel de las administraciones respectivas.

Ahora bien, hablar de la reforma administrativa, de sus efectos y proyecciones en los Estados y Municipalidades, implica plantearnos no

sólo una serie de problemas generales sobre la reforma administrativa, sino también algunos problemas específicos sobre la situación político-institucional y administrativa de los Estados.

Quizás habría que comenzar por indicar algunos aspectos en torno al objetivo de la reforma administrativa y lo que se persigue con este esfuerzo general de mejorar la Administración Pública. Ante todo debe señalarse que la reforma administrativa no sólo busca el mejoramiento de una Administración Pública, tal como ella existe en la actualidad, sino que busca transformar esa Administración Pública para que cumpla unos nuevos fines que tiene hoy el Estado y que antes no tenía. Por eso, el objetivo de la reforma administrativa tiene que estar ligado al proceso de desarrollo económico y social al cual el país está incorporándose y en el cual tienen una participación esencial los diversos estratos del sector público, tanto nacional como estatal y municipal.

La Administración Pública en la actualidad, ciertamente que no está preparada para llevar adelante ese proceso de desarrollo cuya conducción se le va exigiendo cada vez más al sector público; y éste no cuenta con las instituciones necesarias para llevarlo adelante aceleradamente. Por eso, la reforma administrativa no debe limitarse a lograr una sana administración de los recursos del Estado, sino que busca también estructurar las instituciones adecuadas para que esos recursos se apliquen a los objetivos de desarrollo que tiene planteados el país.

La reforma administrativa, por tanto, busca establecer una determinada capacidad administrativa para el desarrollo en el sector público, teniendo en cuenta que es el sector público en nuestros países el eje de dicho proceso. En él, el papel del Estado, y en esto es importante insistir, es de primera importancia, por lo que las posiciones que aún se evidencian en contra del intervencionismo estatal no son más que palabras huecas. En un país como Venezuela, no sólo el intervencionismo estatal es inevitable por ser consecuencia del estado de subdesarrollo, sino que el intervencionismo estatal es necesario como único medio de poder sacar adelante al país en el proceso de desarrollo. En nuestro criterio, inclusive, el proceso de desarrollo exigirá no sólo una intervención como la que ha habido hasta ahora, sino quizás un poco mayor, guiada por criterios racionales, y sobre todo en materia de planificación. Estos objetivos de lograr que la intervención del Estado sea cada vez más eficiente, sectorial y sistemáticamente hablando, es lo que se persigue con el proceso de reforma administrativa, en el cual, insiste, todos los organismos públicos y también los de control fiscal, deben intervenir.

Ahora bien, la reforma administrativa, con este objetivo de transformación de una Administración Pública para lograr motorizar un proceso de desarrollo, tiene no sólo un ámbito nacional, sino también un ámbito estatal y municipal, es decir, un ámbito local. Quiero en particular referirme a algunos aspectos de las exigencias de la reforma administrativa a nivel estatal, y para ello quizás tendríamos que comenzar por plantearnos cuáles son los problemas básicos de las administraciones estatales o, en general, de la estructura local estatal y municipal. Estas tienen diversos problemas, pero fundamentalmente son de destacar los problemas de carácter político-institucional y los de carácter administrativo.

El primer problema, de carácter político-institucional, del funcionamiento de las administraciones estatales en Venezuela, tiene su origen en el propio Federalismo de 1864, cuando surge la estructura federal como demarcación política con buenos criterios caudillescos, que configuran hoy a un país dividido en compartimientos estancos. Los Estados, que en general no tienen ninguna relación entre sí, dan origen a una división político-territorial del país que no obedece a ningún criterio racional, y que en muchos casos parece fruto de una irracionalidad premeditada. Basta constatar simplemente la situación de Caracas para no analizar jurisdicciones del interior del país, y encontrar una ciudad que siendo una unidad bajo todo sentido, está dividida en dos jurisdicciones: la del Distrito Federal, por una parte, y la del Distrito Sucre del Estado Miranda, por la otra. Ahora bien, si esto se plantea en la capital de la República, el mismo problema, pero en un ámbito mayor que en el ámbito urbano, se plantea en el interior del país.

Por otra parte, estos compartimientos estancos han dado origen a administraciones ligadas y ceñidas a un ámbito territorial específico, con escasos recursos para poder acometer acciones de desarrollo importantes, con un excesivo localismo que hace casi imposible el lograr una coordinación regional. En la actualidad, hay muy poca colaboración entre los diversos Estados que conforman una Región. Esto se deriva fundamentalmente de esa autonomía, muchas veces inútil, que sólo sirve a intereses que posiblemente no están ligados a las exigencias del desarrollo, sino a intereses circunstanciales generados por los vaivenes políticos del país.

En todo caso, estos problemas de la "autonomía inútil", no sólo surgen a nivel de los Estados, sino quizás fundamentalmente a nivel de los Municipios. Esta autonomía inútil, sobre todo por la forma como está estructurada, es quizás uno de los objetivos a superar dentro de un

nuevo planteamiento que se exige formular en torno al papel de los Estados y de los Municipios en un proceso de desarrollo.

Toda esta situación defectuosa en la estructura política y administrativa estatal, deriva de esa división político-territorial existente, trae como consecuencia, en mi criterio, que en términos generales, las estructuras políticas locales estén a espaldas de la realidad; que el proceso de desarrollo del país les sea ausente por constituir los Estados y Municipalidades, lamentablemente, entes aislados no incorporados debidamente al proceso de desarrollo.

Se exige, por tanto, y creo que es el elemento central en un proceso de reforma administrativa a nivel estatal y municipal, que se establezcan formas de integración entre las acciones de las diferentes administraciones nacionales, estatales y municipales, para que todas participen en el proceso de desarrollo del país. Los Estados no pueden continuar ausentes de ese proceso de desarrollo del país, ni pueden limitar su acción a recibir una determinada parte de un Situado Constitucional y a percibir exiguos ingresos y gastarlos sin conexión alguna con un Plan de Desarrollo Nacional y, consecencialmente, con uno de Desarrollo Regional en cuya ejecución participen los Estados y las Municipalidades.

En muchas oportunidades se ha pensado y se señala frecuentemente como una de las formas para acometer la reforma de las entidades estatales y municipales, que lo que debe buscarse es la eliminación de los Estados y de sus Asambleas Legislativas. Igualmente, se habla de lo inútil de los Concejos Municipales. Sin embargo, apreciaciones de este tipo, como condición para un proceso de desarrollo, evidentemente son irreales. Estimo que no debemos partir, para la reforma de las estructuras estatales y municipales y para el diseño de las formas para lograr su integración y participación en el proceso de desarrollo del país, de la eliminación de unas instituciones políticas que tienen un arraigo político y sociológico importante en nuestro país; aparte de que ello implicaría entrar a otros campos de reformas constitucionales. Al contrario, pienso que el camino lógico para superar los inconvenientes de la estructura política y administrativa de los entes estatales y municipales y, sin embargo, respetar la autonomía que les está concedida y que puede ser un útil instrumento para que participen en las acciones estatales, es el camino de la regionalización con vista no sólo a establecer mejoras en las estructuras y sistemas de las administraciones estatales y municipales, sino también a lograr su efectiva participación en el desarrollo nacional, dentro de un proceso de desarrollo regional. En este sentido, debemos convenir en que la realidad nos ha superado en los aspectos institucio-

nales. Hoy se habla normalmente de regiones, por ejemplo, de la Región Centro-Occidental, de la Región Oriental, de la Región Andina, de la Región del Sur, de la Región de Guayana, de la Región del Centro, de la Región Zuliana, tanto en el lenguaje cotidiano, como en el lenguaje económico. Pero todavía, en el lenguaje jurídico y en el lenguaje institucional, permanecemos aferrados a estructuras que evidentemente son del siglo pasado, lo que provoca que las instituciones locales no puedan participar adecuadamente en el proceso de desarrollo nacional.

II. EL OBJETIVO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS Y MUNICIPALIDADES. EL PROCESO DE REGIONALIZACION

1. *La regionalización administrativa*

En nuestro criterio, la respuesta para lograr una adecuada reforma de la Administración Estatal y hacer que los Estados participen en el proceso de desarrollo nacional, está en este proceso de regionalización administrativa del cual se está hablando desde hace ya dos años, a raíz del Decreto N° 72, de abril de 1969, mediante el cual se estableció una división regional en el país, desde el punto de vista administrativo.

Este proceso de regionalización administrativa, ciertamente, es reflejo de una política nacional de desarrollo regional, que busca, en primer lugar, promover una adecuada participación de los Estados y Municipalidades en el desarrollo armónico de la Nación y en el desarrollo armónico de la región, teniendo en cuenta que el ámbito meramente municipal y estatal es insuficiente para realizar actividades importantes desde el punto de vista del desarrollo económico y social. Esa insuficiencia y estrechez del marco estatal es lo que ha provocado, siguiendo por otra parte la realidad económica, social y hasta cierto punto sociológica, que se comience a dar un tratamiento regional a los problemas, inclusive nacionales, para que desarrollada la región, pueda irradiarse el proceso de desarrollo hacia todos los confines del país.

Esta política de regionalización, por tanto, es una política de ordenación de todas las actividades administrativas nacionales, estatales y municipales, es decir, de todas las actividades de la Administración Pública en todo el ámbito nacional, a escala regional. La regionalización, por tanto, no es sólo la desconcentración de las actividades del Poder Nacional hacia la Región, sino que la regionalización es también la necesaria concentración participativa de los Estados y Municipalidades en la dirección de los asuntos regionales. Por eso, uno de los objetivos de

la regionalización es lograr la participación adecuada de los Estados y Municipalidades en el proceso de desarrollo regional y por esa vía, en el proceso de desarrollo nacional.

Por otra parte, con el proceso de regionalización se busca lograr una mayor eficiencia de las acciones del Poder Nacional a nivel de Región y además, establecer adecuados mecanismos de coordinación que permitan el que haya unidad y coherencia en la acción estatal que se desarrolle por el Poder Nacional, por el Poder Estatal o por el Poder Municipal.

Ahora bien, este postulado de la regionalización como base de la reforma administrativa irradiada hacia los Estados y Municipalidades, que debe estar guiado y condicionado por el proceso de desarrollo regional, conlleva dos elementos fundamentales, sobre los cuales no se ha dado la adecuada atención a nivel nacional, y que son, por una parte, un proceso amplio de desconcentración de la acción nacional hacia la región, y por la otra, un proceso también de concentración de las acciones estatales y municipales hacia la región.

En efecto, la situación general del país y de nuestra administración pública es la de un excesivo centralismo, que ha provocado no sólo que nuestro federalismo haya quedado en el papel, sino que las administraciones locales no hayan participado adecuadamente en el proceso de desarrollo nacional. El país institucionalmente hablando, es centralista desde el mismo momento en que se estableció la Federación en Venezuela. Por eso, el postulado básico de un proceso de regionalización es el que haya un amplio proceso de desconcentración de las acciones nacionales hacia la región. Pero paralelamente es necesario que haya un proceso de concentración participativa, es decir, de participación en el desarrollo de la región, por parte de los Estados y Municipalidades. El desarrollo regional, que no es otra cosa que el reflejo del desarrollo nacional, no podrá ser nunca llevado a cabo con la sola acción del Poder Nacional a nivel de las regiones, sino que será necesaria la participación activa de estos entes políticos-administrativos locales, los Estados y las Municipalidades, en la conducción de los asuntos regionales.

2. El proceso de desconcentración nacional hacia la región

Para lograr esto, diversos elementos son necesarios. Hasta ahora se ha destacado sólo uno, el de la coordinación regional, y materialmente el Decreto sobre la Regionalización Administrativa se refiere funda-

mentalmente a ella. Sin embargo, la coordinación en sí misma no la podremos lograr si no hay otros elementos paralelos. En primer lugar, que las regiones sean uniformes, pues para coordinar una acción nacional de todos los organismos nacionales a nivel regional y para lograr la participación de los Municipios y de los Estados en la conducción del nivel regional, es necesario que estas regiones sean las mismas. Esto es lo primero que inclusive persigue el Decreto N° 72, al dividir al país en ocho Regiones, que responden a una serie de criterios, en algunos casos discutibles y en otros admisibles, pero en todo caso, ocho Regiones que también responden a una realidad política y económica. En esta forma, así como los Estados y las Municipalidades son una realidad político-económica, considero irreal el pensar en una reforma del sistema político-administrativo del país eliminando los Estados y Municipios. Por ello pienso, para ser realista, que la reforma regional debe partir del postulado de que existen las ocho Regiones, ya determinadas, aun cuando existan observaciones sobre el ámbito de una a otra región.

Ahora bien, decretadas estas ocho Regiones, el primer paso a dar es lograr la homogeneización de las Regiones, es decir, que la acción nacional a nivel regional responda al mismo ámbito territorial. Pero para ello tendríamos que comenzar por preguntarnos cuál acción nacional debe responder al mismo ámbito en cada región. ¿Significa esto que en cada región nosotros tenemos que reflejar el desorden administrativo nacional y pretender que los 82 entes descentralizados y los 13 Ministerios deban crear oficinas a nivel de cada una de las ocho Regiones? Evidentemente que no. Por ello, no sólo basta señalar que son necesarias ocho Regiones y que la Administración nacional se refleja uniformemente en esas ocho Regiones, sino que es necesario comenzar por poner orden a nivel nacional, para saber que es lo que se va a llevar a nivel regional.

Ustedes, como funcionarios estadales, son testigos de que un proceso de regionalización, donde no se establezcan con claridad los postulados fundamentales del mismo, puede provocar un simple aumento irracional de la burocracia, porque no se ganaría absolutamente nada con nombrar sendos representantes de los 82 entes descentralizados nacionales a nivel regional, si no se comienza por poner orden en el ámbito nacional. Por ejemplo, nada ganaríamos con que en cada región haya un representante del Ministerio de Agricultura y Cría, un representante del Instituto Agrario Nacional, un representante del Banco de Desarrollo Agropecuario, un representante del Banco Agrícola y Pecuario, y un representante de la Corporación de Mercadeo Agrícola, es

decir, de cada uno de los cinco organismos nacionales que tienen que ver con el sector del desarrollo agropecuario, si esos cinco organismos van a actuar aislada e independientemente unos de otros, como sucede lamentablemente a nivel nacional. Por tanto, se hace necesario comenzar por plantearse una serie de criterios de sectorialización, para que estos criterios de sectorialización sean los que orienten el proceso de desconcentración nacional a nivel regional, de manera que se lleve a la región, por ejemplo, un representante del sector agrícola nacional y, por lo tanto, un representante que tenga la coordinación de todas las agencias de los diversos organismos nacionales que participan en el sector.

Paradójicamente, para realizar el proceso de desconcentración nacional hacia lo regional, es necesario comenzar por un proceso de concentración a nivel nacional, es decir, establecer determinados sectores de actividad pública, e insistir en el esfuerzo de concentración de funciones a nivel nacional, para poder adecuadamente desconcentrar de lo nacional a lo regional. En todo caso, se exige también la realización de un amplio proceso de delegación de atribuciones, lograr la sectorialización y, por tanto, establecer a nivel de cada región un representante sectorial.

Citemos como otro ejemplo el del sector salud. En efecto, en este campo se persigue que haya un Director Regional de Salud dependiente del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en cada una de las Regiones del país; Director Regional de Salud del cual deben depender absolutamente todos los servicios sanitarios nacionales a nivel regional, pues nada ganaríamos con establecer uniformemente las ocho regiones, y nombrar un Director Regional de Salud a nivel de cada una de ellas, si no se realiza paralelamente un amplio proceso de delegación, de manera que el Director Regional de Salud sea quien tenga el nivel de decisión en cada región. Por tanto, cuando hablamos de la desconcentración del Poder Nacional hacia la región, no pensamos simplemente en homogeneizar las zonas, sino llevar la decisión de los asuntos regionales a la región, es decir, que la decisión que por ejemplo se tome en materia de salud en la región, corresponda al Director Regional de Salud, pues sin esa delegación, en nuestro criterio no tiene sentido hablar de regionalización y mucho menos sentido hablar de homogeneización de zonas y menos aún hablar de coordinación regional. En esta forma, nombrar 13 representantes de los Ministerios, a nivel de cada región, pero 13 representantes en mera calidad de correos para que los asuntos se decidan en Caracas, es negar la misma regionalización y dejar sin contenido el concepto de coordinación, porque para coordinar es necesario

que haya poder de decisión, es decir, una real y adecuada desconcentración nacional hacia la región.

3. *El proceso de concentración participativa de los Estados y municipalidades hacia la región*

Pero no basta con plantearnos el problema en el ámbito nacional, al señalar que es necesario que la región decida por sí misma sus asuntos y que la República no lo decida todo en Caracas, logrando que los asuntos regionales sean decididos a nivel de región por los organismos nacionales, sino que también es necesario plantearnos que el proceso de regionalización es parte del proceso del desarrollo nacional y, por tanto, exige una participación adecuada de los Estados y de las Municipalidades en la conducción de los asuntos regionales. Es decir, por ejemplo, no basta con que en la región haya un representante del Ministerio de Obras Públicas, un representante del Ministerio de Agricultura y Cría y un representante del Sector Salud, y que estos representantes pudieran tomar sus decisiones sin la participación de las Entidades Estadales y Municipales, sino que lo importante es que los Estados y Municipalidades, como entidades políticas, participen en esa toma de decisiones regionales, partiendo, por supuesto, de la consideración de que la inversión nacional en la región es y seguirá siendo la más importante.

Por tanto, la necesaria proporción de esa inversión exige que estas instituciones políticas, para participar en las decisiones relativas a su administración, realicen también un proceso de concentración participativa entre sí, y superen la situación de compartimientos estancos que hoy tenemos entre Estados y entre Municipalidades. Es conveniente, por tanto, que los Estados que forman parte de cada una de las Regiones comiencen por ponerse de acuerdo para atender los asuntos comunes, lo que puede responder a varios criterios. En primer lugar, el que los Estados participen en la inversión nacional a nivel regional, y que por tanto, puedan orientar o canalizar las decisiones que se tomen a nivel regional. Por otra parte, la administración del Situado Constitucional previsto en el Presupuesto Nacional y que se asigna a los Estados, puede ser un útil mecanismo para lograr esta concentración participativa. En este sentido, la propia Constitución establece mecanismos para lograr que en la inversión del Situado de los Estados puedan estar integrados o coordinados, a través de determinados convenios o asociaciones destinadas a regular la inversión de sus respectivas cuotas del Situado en un ámbito regional.

En este sentido, la Ley del Situado Constitucional, que aún no se ha dictado, podría y debería establecer, para la ejecución de ciertos programas de desarrollo la necesaria inversión mancomunada de los recursos disponibles en la región, lo cual podría referirse no sólo a la inversión nacional a nivel regional, sino a la inversión estatal a nivel regional. En esta forma esa inversión, por ejemplo en materia de salud, no se haría a nivel de un Estado determinado, sino que se haría a nivel regional y si se prevé un Director Regional de Salud, ello implicaría además la necesidad de un Servicio Regional Cooperativo de Salud y no un Servicio Cooperativo de Salud a establecer sólo entre el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y cada uno de los Estados. En esta forma se estructuraría un orden intermedio, de manera que haya un Delegado Regional del Poder Nacional en materia de salud, pero también una concentración participativa de los Estados en la gestión de sus servicios regionales de salud. En esta forma, en materia de salud estos Servicios Cooperativos de Salud que están a nivel de cada Estado se sustituirían por unos Servicios Regionales de Salud en los cuales haya una inversión común de parte del Poder Nacional y de cada Estado, en cada Región. El mismo problema habría que plantearse en materia educativa y en cualquier otra materia en que haya una participación en la inversión del Poder Nacional y del Poder Estatal.

En todo caso, para lograr esta concentración participativa, es necesario insistir en la necesidad de los convenios entre Estados, con el fin de gerenciar los intereses regionales, no sin destacar que en ellos está, por otra parte, el inicio de los procesos institucionales de regionalización en América Latina. En efecto, es de destacar la experiencia de hace algunos largos años en el Nordeste de Brasil y los esfuerzos de desarrollo de esta región compuesta por nueve Estados Federados, ya que el Brasil es también una Federación como Venezuela. En el caso del Nordeste del Brasil, el Poder Federal, al destinar sumas importantes para su desarrollo exigió que los Estados integrantes de la Región se pusieran de acuerdo mancomunadamente para invertir los referidos fondos. Ello originó un convenio entre esos Estados y la creación de una Institución que todavía existe en la actualidad, la Sociedad para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE), que dirigen los propios Estados y que invierte a nivel regional, no sólo sumas de los Estados, sino fundamentalmente los aportes financieros de origen nacional. Y es de destacar que esto sucedió en el Brasil, donde los Gobernadores de los Estados eran electos por votación popular, en el momento en que se estableció el convenio de Nordeste. Por ello, con mucha mayor razón

habría que pensar en la viabilidad de un esquema de este tipo en Venezuela donde los Gobernadores son no sólo los Jefes del Poder Ejecutivo Estatal, sino los agentes del Poder Nacional a nivel estatal.

Ahora bien, a nivel de las Municipalidades habría que plantearse el mismo problema, e insistir también en lo nocivo de la autonomía municipal cuando opera como autonomía inútil, es decir, encerrando a las Municipalidades en sí mismas. Al contrario, en la medida en que las Municipalidades se integren al proceso de desarrollo regional, tendrán que superarse los esquemas autonómicos estrechos y acudirse a algunas experiencias ya ensayadas en otros países a nivel de mancomunidades, es decir, de acuerdos entre Municipalidades para lograr que éstas participen en asuntos en los cuales surge la necesidad de desarrollar una acción que implique injerencia, además del Poder Municipal del Poder Nacional y del Poder Estatal.

4. *La coordinación regional*

Ahora bien, sólo en la forma antes indicada es que puede plantearse la necesaria coordinación regional. En efecto, no podemos llegar a un proceso de coordinación regional si no se ha exigido en primer lugar, el proceso de desconcentración nacional hacia la región y en segundo lugar el proceso de concentración participativa de los Estados y Municipalidades hacia la Región. En esta forma, el papel de los Estados en este proceso de integración regional es realmente preponderante. Por ello, cada Estado debe desarrollar un proceso de reforma administrativa; pero un proceso de reforma administrativa guiado como decía al inicio, no sólo por la necesaria inversión más adecuada de los recursos del sector público estatal, sino por el criterio de acelerar el proceso de participación del Estado en el desarrollo nacional a través de estos instrumentos regionales.

La regionalización, por tanto, no es una simple irradiación de las acciones nacionales hacia la región, sino que ante todo ello consiste en la búsqueda de una necesaria y adecuada participación de los Estados y de las Municipalidades en el desarrollo nacional a través de cada una de las regiones. La reforma de los Estados, por tanto, reforma a la cual ustedes pueden y deben contribuir, tiene que responder a esta nueva concepción regional que supere al localismo. Para ello, debemos comenzar por acostumbrarnos nosotros mismos a hablar institucionalmente a nivel de región y no a hablar simplemente a nivel de Estados como compartimientos estancos y las Contralorías de los Estados constituyen organismos de gran significación para ello.

III. ASPECTOS Y ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS

Ahora bien, al inicio hacía referencia al Informe del Contralor al Congreso y a cómo plantea concretamente al Ejecutivo Nacional una serie de recomendaciones para que la Administración Nacional las acoja y a través de ello se mejore su estructura y funcionamiento. En mi criterio, las contralorías estatales tienen también ese papel, es decir, no sólo deben limitar su actividad a reprimir por el mal uso de determinados recursos, sino que deben plantear y exigir a las administraciones estatales, que se mejoren o se reformen en determinados aspectos estructurales y funcionales. En este sentido, uno de los criterios esenciales que debería guiar esas propuestas es el de la regionalización, de manera que los Contralores de los Estados de cada Región se pongan de acuerdo para proponer medidas de reforma administrativa que respondan a los mismos aspectos, pues en una determinada Región no tendría sentido que el Contralor de un Estado propusiera medidas radicalmente distintas a las de los otros Estados. Por ello, valdría la pena que los Contralores de los Estados que forman parte de una misma Región, fueran los primeros motores en el empuje de una serie de medidas de mejoramiento administrativo en las administraciones estatales, pero medidas de mejoramiento administrativo que respondan a los mismos criterios en el ámbito regional, pues más o menos los mismos problemas administrativos se presentan en cada uno de los Estados del país.

En este sentido, por ejemplo, dentro de las proposiciones de reforma de las estructuras administrativas estatales que podrían ser formuladas por las Contralorías, debería buscarse que ellas fueran similares a nivel regional, de manera que pueda haber una misma estructura administrativa estatal en los diversos Estados que forman parte de una determinada Región, pues, en definitiva, sólo esta estructura administrativa uniforme en los Estados que forman parte de una Región, podría permitir una adecuada coordinación de los mismos en la conducción de los asuntos regionales.

El mismo problema se plantea no sólo a nivel de propuestas de reformas administrativas en el campo de las estructuras estatales, sino que también se plantea en cuanto al funcionamiento de esas mismas administraciones, es decir, en relación a los sistemas administrativos. En efecto, en particular, ustedes han hablado en este Seminario del presupuesto, y creo que vale la pena insistir en el sistema presupuestario, ligado estrechamente al sistema de planificación.

En efecto, una de las exigencias del desarrollo de nuestros países es que la inversión de los recursos se haga de acuerdo a determinados principios, teniendo en cuenta determinados medios, y en vista a la consecución de determinados objetivos; objetivos que no pueden ser fijados sólo en el corto plazo, sino que exigen al menos un mediano plazo, dejando el largo plazo más que todo para definiciones de políticas. Ahora bien, a nivel de los Estados, puede decirse que lamentablemente no existe ninguna acción seria planificadora y ello quizás, fundamentalmente, por el reducido ámbito de acción de los Estados. Ustedes, como Contralores, habrán podido constatar más de una vez, en esa ausencia de una adecuada planificación en la inversión de los recursos estatales, que el presupuesto de los Estados, guía de la inversión a corto plazo, se elabora materialmente copiando el del año anterior. En esa forma, podría decirse que en la mayoría de los Estados existe el mismo presupuesto desde hace muchos años, el cual ha venido siendo repetido, con la incorporación de alguna que otra partida. Básicamente sigue siendo el mismo presupuesto, respondiendo al mismo esquema presupuestario de hace muchos años que viene siendo copiado; y en todo caso, un presupuesto que evidentemente no responde a las exigencias que hoy tienen los Estados dentro de un proceso de desarrollo regional.

Ahora bien, en materia de planificación y presupuesto también debería insistirse en la necesaria integración regional de dichos sistemas, con vista a que la inversión de los recursos se haga con criterio regional y no simplemente con un criterio estatal. No significa esto que la inversión de un Estado va a ser aprovechada por otro, sino que va a ser aprovechada en el mismo Estado inversor, pero con criterio regional, teniendo en cuenta que el Estado no existe aislado, sino que a su lado, en cada una de sus fronteras, tiene otras instituciones estatales que también tienen una determinada inversión y que esas inversiones pueden hacerse coordinadamente. Para ello, es necesario estructurar mecanismos de integración cada vez mayor, no sólo a nivel de las administraciones y Asambleas Legislativas estatales, sino también fundamentalmente a nivel de los Contralores estatales, que como señalaba al principio, deben constituirse en los agentes de la reforma administrativa.

En este sentido, también puede y debe existir una adecuada coordinación e integración en otros aspectos de la reforma administrativa estatal, fundamentalmente vinculados a la función pública estatal o burocracia estatal. En efecto, estimo que es importante que los principios que rigen la administración de personal a nivel de cada Estado

sean los mismos en una determinada región, para lo cual hay que lograr que las leyes que se aprueben en materia de Carrera Administrativa en un determinado Estado, sean similares a aquellas aprobadas en los otros Estados de cada Región, de manera que cada Región, por las Leyes de Carrera Administrativa aprobadas por cada una de las Asambleas Legislativas de los Estados, responda a los mismos criterios y tenga los mismos principios de administración de personal. En este sentido, conocemos de algunos esfuerzos que se están haciendo después que se dictó la Ley de Carrera Administrativa Nacional, pero creo que habría que insistir en ello.

Pero plantearse los problemas de la reforma administrativa a nivel de los Estados exige preguntar sobre cómo hacer la reforma administrativa a nivel de los Estados, es decir, cuál es la estrategia a seguir en ese proceso. Sobre esto, considero necesario insistir en que la acción en un proceso de mejoramiento y de reforma administrativa a nivel de Estado tiene que ser una acción desarrollada en y por los propios Estados, es decir, debe ser una política de los propios Estados y no puede ser —y nosotros hemos cuidado en extremo este aspecto—, una política impuesta por el Poder Nacional, ni siquiera definida por el Poder Nacional para los Estados. Al contrario, tiene que ser una política definida y defendida por los propios Estados, una política en la cual participen las propias administraciones estatales y, por tanto, una política en la cual los Contralores tengan un papel preponderante que jugar, pues difícilmente podremos llegar a medidas importantes de reforma administrativa en los Estados, sin una adecuada participación de los Contralores estatales.

Ahora bien, quizás la primera forma de lograr esta participación es partiendo del principio de que para iniciar un proceso de reforma administrativa, se exige en primer lugar, una amplia motivación, y son los Contralores estatales los que tienen en este sentido un gran papel que jugar para motivar a las administraciones estatales para la adopción de decisiones ejecutivas ligadas al proceso de reforma administrativa. En todo caso, lo que hay que tener en cuenta en las instituciones estatales es que la reforma administrativa no podrá venir del Poder Nacional, sino que tendrá que surgir de la misma acción de esas instituciones y, en particular insisto, de las Contralorías de los Estados, lo que no descarta que algunos mecanismos de colaboración del Poder Nacional puedan establecerse.

En efecto, personalmente he partido siempre del principio de que no debe haber una injerencia directa de la Comisión de Administración

Pública, como órgano central de la reforma administrativa nacional, a nivel de los Estados, precisamente porque la reforma estatal debe ser realizada con la participación activa de los Estados. Ello no excluye que pueda haber una participación indirecta, pero sólo a través de entidades de carácter regional y de ahí la importancia del proceso de regionalización. En este sentido, las Corporaciones de desarrollo regional y los Orcoplanes, deben constituirse también en los agentes proveedores de los medios necesarios para que pueda realizarse un proceso de reforma administrativa a nivel de los Estados. Otras instituciones como la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), deben ser los entes también proveedores de los medios necesarios para un mejoramiento de la administración municipal. Por ello, insisto, no debe pensarse en la posibilidad de una injerencia directa de un organismo nacional como la Comisión de Administración Pública en el proceso de reforma Administrativa de los Estados o Municipalidades. En todo caso, esta participación de los organismos regionales en la reforma administrativa estatal y municipal ya ha tenido sus reflejos. Por ejemplo, en la Región Nor-Oriental se está buscando establecer un Centro Regional de Organización y Métodos en el Orcoplán respectivo, que sirva a todas las administraciones estatales de la Región Nor-Oriental; en materia de computación hemos estado apoyando, desde la Comisión, la constitución de la Empresa Regional de Computación de la Región Centro Occidental, empresa respecto de la cual la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental (FUDECO) ha asumido buena parte de la labor de promoción. Asimismo, hemos desarrollado actividades indirectas en materia de capacitación y formación de funcionarios, pues la Escuela Nacional de Administración Pública ha realizado cursos en la Corporación de Los Andes, en la misma FUDECO en la Región Centro Occidental y en la Corporación de Desarrollo del Zulia y siempre, insisto, a nivel regional para promover la reforma con ese ámbito y no simplemente con ámbito estatal o municipal aislado, es decir, en compartimientos estancos.

IV. CONCLUSION

En todo caso, y esto se evidencia de todos los Informes al Congreso que ha presentado la Contraloría General de la República en los últimos años, desde hace tiempo se viene desarrollando un esfuerzo importante de mejoramiento administrativo, lo que demuestra que estamos en presencia de un proceso lento y complicado.

No estamos en presencia de una tarea simple, ni que pueda ser desarrollada en poco tiempo. Al contrario, se requerirán grandes y constantes esfuerzos y perseverancia, porque uno de los elementos característicos en un proceso de reforma administrativa, son las innumerables dificultades y los elementos de contrarreforma que surgen frente a cualquier proposición para mejorar o cambiar las situaciones existentes.

Ahora bien, en este proceso lento y constante, el papel de los Contralores tendrá que ser muy importante; no sólo el papel a nivel nacional de la Contraloría General de la República, sino el papel a nivel estatal de las Contralorías estatales. Pero será un papel importante, siempre que partamos del principio de que la reforma administrativa no puede ser un mecanismo que tienda a agotarse en sí mismo, es decir, a mejorar una Administración Pública tradicional, sino que debemos verlo como un proceso tendiente a estructurar un instrumento administrativo nuevo, indispensable para el proceso de desarrollo. Para ello, también hay que tener en cuenta que ese proceso de desarrollo difícilmente podremos llevarlo a cabo o alcanzarlo, si no contamos con el instrumento necesario para ello; y el instrumento necesario en este caso es una Administración Pública capaz y hábil para el desarrollo; y no una Administración Pública estructurada en base a principios del siglo pasado, para realidades, instituciones y mentalidades distintas. Partiendo de este criterio de que la Administración Pública y su reforma constituyen un elemento indispensable para el desarrollo, estoy seguro de que a nivel de las Contralorías estatales podrá haber un esfuerzo constante, con la cooperación de la Contraloría General de la República, en llevar adelante este proceso de mejoramiento de la administración estatal, con el objetivo de establecer una mayor participación de las administraciones estatales y municipales en la conducción de los asuntos nacionales a través del proceso de regionalización.

De nuevo muchas gracias a la Contraloría General de la República por esta amable invitación para hablar con ustedes sobre estos problemas de la reforma administrativa y, en particular, de las implicaciones de una reforma para los Estados y Municipalidades a nivel de Región.

23. EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LAS ADMINISTRACIONES ESTADALES (1970)*

1. INTRODUCCION

A pesar de que el título de mi exposición, tal como aparece en el Programa Oficial de esta XIII Convención de Gobernadores, hace especial énfasis en la Ley de Carrera Administrativa, yo quiero plantear la problemática general de la Reforma Administrativa en los Estados, y dentro de ella, hacer algunas referencias a la nueva Ley de Carrera Administrativa y a la reforma de los sistemas de administración de personal. Creo que así podremos plantear más adecuadamente el panorama de la Reforma Administrativa en las Administraciones Estadales.

Pero tratar la problemática de la Reforma Administrativa a nivel de los Estados, implica intentar precisar, desde el punto de vista institucional, los problemas básicos de la administración estatal. Estos, por otra parte, no sólo son problemas de tipo administrativo, sino también de tipo político, los cuales tienen su origen en la misma división político-territorial del país, que con una pretendida base federal tenemos desde hace más de 100 años. En este sentido, el problema básico de las administraciones estadales, está en esta estructura federal, irracional si se analiza la Nación como un conjunto, que tuvo su origen en los vaivenes políticos y caudillescos del siglo pasado, y en la falta de vías y medios de comunicación entre las regiones del país. Ello ha producido que en la actualidad existan una serie de compartimientos estancos que no

* Texto de la Conferencia dictada en la XIII Convención Nacional de Gobernadores, en el Palacio Blanco de Caracas, el día 21 de octubre de 1970, publicado en Allan-R. Brewer Carías, *El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipalidades*, Mérida, 1971, pp. 31 a 57.

sólo frenan definitivamente el desarrollo regional, sino que constituyen uno de los primeros obstáculos al desarrollo nacional. Por ello, quizás una de las primeras acciones que los Gobernadores deberían plantearse, es el propio cuestionamiento de la división político-territorial del país, y tomar conciencia de los inconvenientes que esta división político-territorial origina para el desarrollo nacional y para la propia labor que deben ustedes realizar en las respectivas regiones en las cuales actúan.

Pero evidentemente, este problema es un problema que escapa a la decisión que podamos tener a este nivel, pues solucionar el problema de la división político-territorial implicaría una reforma de la Constitución que es la que establece esta estructura federal; que de federal nunca ha tenido nada, salvo el nombre, porque el primer problema que hoy confrontan ustedes y que plantea la regionalización, es precisamente el exceso de centralización que hemos tenido siempre y que comenzó paradójicamente con la implantación de la estructura federal. El federalismo lo que ha conducido en realidad, es a un centralismo. De ahí que ahora busquemos volver hacia la región, a través de la atenuación de los problemas que plantea ese centralismo.

Por tanto, las consideraciones en torno a los problemas institucionales y administrativos de los Estados, tenemos que hacerlas teniendo en cuenta la división político-territorial y el federalismo de orden constitucional, y por sobre ellos, tratar de darle soluciones a aquellos problemas.

Los Estados—y eso se ha planteado en diversas oportunidades en esta propia Convención, y lo saben ustedes porque son los que tienen a su cargo la conducción de la acción política y administrativa a nivel local y regional—, cuentan con pocos recursos, pero si eso lo relacionamos con esa dispersión política que existe en las regiones, tendremos que convenir en que esos recursos, además de escasos, están dispersos y, por lo tanto, no pueden ser aprovechados adecuadamente, por los obstáculos institucionales existentes a nivel regional.

En general, debemos admitir que la acción administrativa en los Estados, se realiza a espaldas de una realidad que es cada vez más evidente, y es que precisamente por la gran comunicación que hay entre los Estados, sus problemas ya no son solamente de carácter local o de política doméstica, sino que básicamente los mismos son de orden regional, y como consecuencia, de orden nacional. Las decisiones que en los Estados deben tomarse, por tanto, cada vez deben buscar más la solución de los problemas regionales, y cada vez deben referirse menos a

los problemas meramente locales o domésticos. Se hace necesario, por tanto, y este es otro de los objetivos de la regionalización, superar el localismo que ha sido tan tradicional a nivel de los Estados y que ha conducido a una escasa o difícil colaboración entre los que forman parte de una región, entre los Estados y las oficinas desconcentradas del Poder Nacional que existan a nivel estatal o regional, e inclusive, entre las administraciones estatales y las municipales. El problema del localismo ha producido esta casi nula colaboración entre los diversos organismos y entidades de las regiones, los cuales en base a la bandera de la autonomía, sobre todo a nivel municipal, ponen obstáculos al proceso de regionalización.

Ahora bien, los remedios a estos problemas institucionales y administrativos creo que no deben basarse en una posible reforma constitucional que elimine el federalismo y la división del país en Estados, pues realmente tenemos que partir y razonar sobre esa realidad. Al contrario, estimo que los remedios debemos situarlos en la necesidad de una Reforma Administrativa, y en este sentido debo insistir en lo que he dicho en otras oportunidades, y es que si bien la Reforma Administrativa no es importante en sí misma ni es la solución de todos los problemas administrativos, es un proceso necesario y de indispensable realización, pues los mejores y más buenos deseos y proyectos que ustedes tengan en sus respectivas administraciones estatales no podrán ser realizados ni ejecutados, si ustedes no cuentan con el instrumento adecuado para ello, es decir, con una administración eficiente. Pueden haber la mejor disposición y la mejor buena voluntad, puede haber los mejores programas y proyectos, pero si no se tiene el instrumento adecuado para llevar adelante la ejecución de los mismos, la acción se quedará en sólo buenos deseos.

Ahora bien, la realidad política actual les exige a ustedes la realización de un gobierno a nivel estatal, un poco más allá de un gobierno normal o común, y ello, por el reto del desarrollo que tenemos planteado en Venezuela. Por eso la Reforma Administrativa busca mucho más que la sola racionalización administrativa, y ello porque es un proceso ligado a la problemática del desarrollo. En efecto, se tiene conciencia de que las acciones del Estado a nivel nacional, estatal y municipal deben buscar el desarrollo del país, y por ello, consecuentemente se ha tomado la decisión de acomodar el instrumento administrativo del Estado, es decir, sus estructuras y sistemas administrativos, para la consecución de ese proceso de desarrollo.

II. OBJETO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS: LA REGIONALIZACION

1. *Aspectos generales*

Particularmente, a nivel de los Estados, la Reforma Administrativa debe buscar la adecuada participación de los mismos, en la ejecución de los planes de desarrollo nacional, y en la ejecución y elaboración de los planes de desarrollo regional, e inclusive, debe procurar la participación de las administraciones municipales en la elaboración y ejecución de los planes que se ejecuten a nivel regional. En esta forma, la Reforma Administrativa en los Estados busca dotarlos de una mayor eficacia para que puedan ser los principales agentes del desarrollo a nivel de región, y lograr por esa vía, su adecuada participación en el proceso de desarrollo nacional. Por ello, los Estados deben tener conciencia instrumental de que deben participar en el desarrollo nacional como agentes del desarrollo regional, y de que a través de su acción, deben lograr una mayor participación las entidades municipales, en ese proceso de desarrollo regional.

En esta forma, la regionalización es uno de los objetivos básicos de la Reforma Administrativa a nivel de los Estados, y regionalización implica, por supuesto, el establecimiento de mecanismos de coordinación, que permitan el adecuado desarrollo de cada región mediante la participación en las acciones públicas no sólo de todos los Estados que forman parte de una determinada región, sino de todas las municipalidades que integran esa región, y además de la acción nacional que se desarrolla en la misma. Dos problemas, por tanto, se plantean al hablar de la Reforma Administrativa en los Estados, y son el de la regionalización y el de la coordinación. A estos dos problemas es que quiero referirme particularmente, aún cuando estoy consciente de que seguramente habrán sido temas ya tratados en el curso de esta Convención.

2. *La regionalización y sus efectos sobre la Administración Pública nacional, estatal y municipal*

En cuanto al proceso de regionalización, creo que a pesar de todo, ha sido un tema que no ha recibido la debida atención, en particular si se analizan sus efectos. En este sentido debo señalar que la regionalización no sólo tiene por objeto lograr una desconcentración de las actividades económicas, es decir, la regionalización no tiene por objeto solamente lograr que se elabore un plan de desarrollo económico regional y lograr la participación de los Estados en actividades de tipo económico.

Además de ello, y fundamentalmente, la regionalización tiene por objeto lograr una adecuada desconcentración de la acción administrativa y económica nacional hacia la región. En efecto, en el aspecto administrativo la regionalización busca en primer lugar, la desconcentración y descentralización administrativa de los niveles nacionales para volcarlas hacia las regiones, con el objeto de que la toma de decisiones se realice a nivel de región. En este sentido, de nada vale que establezcamos oficinas de las administraciones ministeriales a nivel de región, si paralelamente no se produce un proceso intenso de delegación de atribuciones para que las decisiones que incumban a la región se tomen a nivel de región y no a nivel nacional. Por ello, si no se lleva adelante este proceso de desconcentración en la toma de las decisiones que incumben a la región, la regionalización, en mi criterio, no tendría ningún efecto ni consecuencias positivas para el desarrollo de cada región y de hecho para los Estados que la integran.

Ciertamente que este es uno de los aspectos resaltantes de la parte administrativa de la regionalización, pues a través de ello se persigue restituir a la región, la decisión en asuntos que por el excesivo centralismo de nuestro país, pasaron progresivamente a nivel central, y por esa vía, lograr la participación de los Estados que integran cada región, en las decisiones que incumben a las mismas y que deben ser tomadas con el concurso de las autoridades nacionales.

Por otra parte, este proceso de desconcentración busca darle una mayor agilidad a las decisiones administrativas, ya que si se produce una adecuada delegación de atribuciones de la administración central hacia la región, el particular que tiene algún interés en una decisión administrativa en un Estado de la República, no tiene que esperar que se decida el asunto en la capital de la República, sino que si el problema incumbe fundamentalmente a la región, obtendrá la resolución del mismo a nivel regional.

El otro aspecto en el que más se ha insistido respecto a la regionalización, es el de la descentralización de las actividades económicas. En efecto, todos estamos conscientes y este es el motivo de la regionalización desde el punto de vista económico, de que el desarrollo económico espontáneo sólo ha conducido a una concentración de actividades económicas en áreas limitadas. Por ello la regionalización busca romper ese desarrollo económico espontáneo y lograr mediante adecuadas medidas de ordenación territorial, que las actividades económicas no sólo se concentren en las áreas en que espontáneamente podrían concentrarse

por los beneficios que producen, sino que se dispersen mediante una serie de polos de desarrollo que condicionan las regiones definidas.

Otro aspecto fundamental que con frecuencia se trata al hablar de la regionalización, es el de la elaboración de planes de desarrollo económico a nivel regional. Pero hay que tener en cuenta que ellos por sí solos no van a producir ninguno de los efectos deseados, si paralelamente no se resuelve el aspecto administrativo de la delegación de atribuciones a nivel regional de parte de los organismos nacionales.

Pero el proceso de la regionalización no sólo plantea estos aspectos de delegación de atribuciones de organismos nacionales hacia el nivel regional, y la consecuencial desconcentración de las actividades administrativas y económicas, sino que la regionalización plantea un segundo aspecto y es el de la necesaria concentración de las actividades que hoy están dispersas a nivel estatal y municipal. En esta forma, los escasos recursos de que disponen los Estados y Municipalidades en Venezuela, exigen que si se le va a dar al proceso de desarrollo nacional un tratamiento regional, paralelamente a la desconcentración de actividades económicas y administrativas de lo nacional hacia lo regional, deba producirse un proceso de concentración participativa de las actividades económicas y administrativas que están dispersas a nivel local, y que desarrollan los Estados y Municipalidades. Este proceso paralelo de concentración de esfuerzos y recursos debe buscarse a través de convenios entre Estados y mancomunidades municipales. En este último campo es clara la tendencia en ciertas áreas, a mancomunar esfuerzos municipales, es decir, a establecer convenios a nivel municipal para el tratamiento de problemas comunes, como podría ser el caso del tratamiento de los problemas del desarrollo y planeamiento urbano. Particularmente una mancomunidad de este tipo es urgente en Caracas, para no referirnos al interior del país, pues en nuestra capital se produce uno de los absurdos más grandes que puede haber en materia de desarrollo urbano y es que una ciudad como Caracas, con una unidad inclusive topográfica incuestionable, esté partida, debido a nuestra división político-territorial, en dos jurisdicciones, la del Distrito Federal y la del Distrito Sucre del Estado Miranda, y que cada uno de estos Distritos planifique el desarrollo urbano de una parte de la ciudad, sin tener injerencia en la otra parte, lo que ciertamente constituye la antítesis de cualquier esfuerzo racional de planeamiento urbano. Una situación similar se está produciendo ya en otras ciudades del interior, y tal es el caso de Barcelona-Puerto La Cruz y de Acarigua-Araure. En todos esos casos está planteada la necesidad de mancomunar esfuerzos para el tratamiento del desarrollo

urbano, lo que no sólo se plantea en aquellas ciudades que integran un área urbana común, sino que evidentemente también se plantea para el tratamiento de la problemática del desarrollo urbano a nivel regional, sobre todo si se parte del convencimiento de que las decisiones en el futuro deberán tener en cuenta que existe un marco regional y no simplemente un compartimiento estanco, cuyos intereses y decisiones sólo pueden llegar hasta las fronteras de los Estados.

Esta necesidad de concentrar o de mancomunar ciertas actividades que hoy se desarrollan aisladas a nivel municipal y estatal, hacia el nivel regional, es, insisto, otro de los principales efectos de este proceso de regionalización sobre el que tanto se ha hablado.

En este sentido, y en virtud del tratamiento uniforme que debe dársele la región, debe hacerse un gran esfuerzo para lograr que ciertas actividades que inciden sobre el desarrollo de la región, sean tratados en forma común; por ejemplo, lograr que la tributación que compete a los Estados y Municipalidades obedezca a los mismos cánones y patrones, para permitir el desarrollo armónico de la región y evitar, por tanto, que dentro de una misma Región en los Estados y Municipalidades que la integran, existan diversos niveles de imposición lo que podría dificultar la adecuada localización, a los efectos regionales, de las actividades económicas y de la toma de decisiones administrativas.

3. *La coordinación de las administraciones nacionales, estatales y municipales como consecuencia de la regionalización*

El segundo aspecto de la Reforma Administrativa a nivel de los Estados, es el de la coordinación que debe establecerse entre la Administración Pública Nacional y las Administraciones Públicas Estadales y Municipales, como consecuencia del proceso de regionalización.

Esto se busca, en primer lugar, a través de ese empeño de lograr una armonización de las zonas o dependencias administrativas de los organismos nacionales a nivel regional, es decir, lograr que las zonas y reparticiones de los Ministerios e Institutos Autónomos tengan el mismo ámbito de acción territorial a nivel regional en el interior del país. Esto no sólo va a permitir la coordinación de los propios programas nacionales que inciden sobre una determinada región, sino que debe buscar la adecuada participación en esa coordinación de los programas nacionales, de las administraciones estatales. Pero al hablar de esta armonización y este empeño de que todos los organismos nacionales

tengan los mismos ámbitos de acción territorial a escala regional, debemos insistir en que de nada vale tener las mismas zonas de las diversas agencias de los organismos nacionales a nivel regional, si las decisiones de los problemas regionales que se plantean a los organismos nacionales siguen produciéndose en la capital de la República; situaciones como ésta nada solucionan y sólo producen una nueva burocracia. Por ello, hay que insistir en todos los niveles, en que la desconcentración nacional que se haga hacia la región, debe implicar antes que un aumento de la burocracia, una desconcentración en la toma de decisiones, pues si ésta no se produce, de nada va a servir el hecho de que se tengan administraciones o jurisdicciones territoriales uniformes.

Ahora bien, el proceso de búsqueda de la coordinación entre la acción administrativa del poder nacional, a través de sus direcciones regionales, y los Estados, debe concentrarse inicialmente en la estructuración definitiva de los ORCOPLANES, es decir, de las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación de las regiones, previstas en el Decreto de Regionalización. Estas Oficinas, y en su defecto las Corporaciones de Desarrollo Regional que hayan asumido estas funciones en las Regiones, deben ser el eje de este proceso de coordinación de la acción de las administraciones nacionales y de las administraciones estatales. En todo caso, la preocupación por el establecimiento de los mecanismos de coordinación regional, no debe ser sólo del Poder Nacional, sino también de los Estados. Estos pueden ser un elemento de presión importante para lograr la desconcentración nacional hacia la región, a través de la homogeneización de las regiones y de un amplio proceso de delegación de atribuciones. En todo caso, los esfuerzos por lograr la coordinación regional no sólo corresponden a los ORCOPLANES o a las Corporaciones de Desarrollo Regional, sino competen a los cuerpos de coordinación en los cuales participan los Gobernadores y los Jefes de las zonas o regiones de los Ministerios e Institutos Autónomos nacionales, denominados Comités Regionales de Coordinación. Estos Comités son, evidentemente, instrumentos en los cuales los Gobernadores deben buscar la adecuada desconcentración nacional. Constituyen en realidad un Foro en los cuales los Gobernadores deben de tener la responsabilidad fundamental de presionar para que este proceso de regionalización, que en definitiva va a beneficiar a los Estados, se lleve a cabo junto con la necesaria desconcentración.

Por otra parte, es necesario advertir que esta coordinación que debe establecerse a nivel de región, no es sólo del poder nacional, sino también debe surgir entre los Estados, a través del establecimiento de ade-

cuados mecanismos de cooperación interestatal. Por ello, dentro de este proceso de coordinación debe tenerse en cuenta también la necesidad de que exista y se fomente una cooperación entre los Estados y las entidades municipales de cada región. Como ejemplo de un esfuerzo de cooperación que se está adelantando en la actualidad debe señalarse el del Centro Regional de Computación de la Región Centro-Occidental que se promueve bajo los auspicios de FUDECO y de los Estados de la región. En efecto, se tiene conciencia de que en ciertas regiones existe un esfuerzo importante de automatización que implica gastos que no rinden adecuadamente el beneficio requerido. La concentración de estos esfuerzos, y en particular de lo que cada entidad estatal y municipal pueda destinar a la utilización de equipos de computación, pueden conducir al establecimiento en cada una de las regiones, de Centros de Computación Regional como empresas constituidas por todos los Estados y las Municipalidades interesadas, empresa que preste sus servicios a dichas entidades estatales y municipales. Tal es el sentido del Proyecto auspiciado con tanto interés por FUDECO, y alentado por la Comisión de Administración Pública, pues encontramos en él, un ejemplo que debe tenerse en cuenta como una vía o medio de cooperación que cada vez se hace más necesaria.

Como mecanismo de coordinación, por último, creo que deben destacarse las reuniones que a nivel de cada región deben realizar, cada vez con más frecuencia, los Gobernadores de Estado. Creo que es necesario convenir en que la base para una cooperación e intercambio y para la toma de conciencia del problema regional, no podrán ser estas reuniones anuales en Convención de Gobernadores, sino que reuniones regionales tendrán que realizarse con una frecuencia cada vez mayor entre los Gobernadores de cada región para tratar problemas que comienzan a ser comunes.

III. ASPECTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS

Ahora bien, esta reforma administrativa a nivel de los Estados, que busca fundamentalmente llevar adelante el proceso de regionalización administrativa y que implica todo un proceso importante de coordinación y de cooperación, como hemos señalado, tiene los mismos aspectos que se plantean en el ámbito nacional.

En efecto, en primer lugar, el problema administrativo de los Estados, tiene su origen en las mismas estructuras administrativas esta-

dales, es decir, en la organización que en la actualidad ustedes como Gobernadores, tienen que dirigir, y que les habrán demostrado por sí mismas, lo deficientes e inoperantes que son, y lo desesperante que para ustedes puede ser el no poder llevar adelante decisiones tomadas, no por falta de voluntad, y ni siquiera de recursos, sino por los obstáculos que surgen de la estructura administrativa.

Pero el problema administrativo de los Estados no sólo reside en la organización, sino también en los sistemas administrativos que se utilizan para llevar adelante la acción administrativa y en el personal al servicio de las administraciones estatales. En esta forma, la reforma de las estructuras o de la organización, la reforma de los sistemas y procedimientos que se utilizan en la administración estatal, y la reforma burocrática, es decir, del personal al servicio del Estado, son los tres aspectos que en mi criterio debe abarcar el proceso de reforma administrativa en los Estados y a los cuales quiero referirme brevemente.

1. *La reforma de las estructuras administrativas de los Estados*

En el campo de las estructuras administrativas de los Estados, éstas han ido creciendo progresivamente, como consecuencia de la asunción también progresiva de diversas actividades por los mismos. Con tal motivo, se han creado unidades, oficinas, direcciones, e inclusive, instituciones autónomas, lo que ha producido en la actualidad, una proliferación de despachos, con los consiguientes problemas de duplicación de funciones. A nivel estatal ha sucedido lo mismo que a nivel nacional, y es que cuando ha surgido una nueva necesidad, se ha creado un organismo, una oficina, un instituto, pero no se ha solucionado la situación que había anteriormente. Esto ha producido una gran dispersión y duplicidad de funciones administrativas, y ello sin hablar de la dispersión de esfuerzos humanos y económicos, es decir, de la dispersión de recursos y, por tanto, de la poca productividad y rendimiento de los mismos.

El problema de la reforma de las estructuras de los Estados debe comenzar por afrontarse mediante un proceso de redefinición de las funciones de los mismos. Ustedes como Gobernadores han asumido la administración de los Estados, después que éstos han tenido una historia bastante complicada y turbulenta de un siglo de federalismo y de localismo. Por ello, estimo que es urgente replantearse cuáles son las funciones de los Estados, qué es lo que como Jefes del Ejecutivo Estatal quieren realizar, y precisar cuál es la función concreta de un Ejecutivo Estatal.

En esta forma estimo que hay que plantearse en primer lugar qué es lo que van a hacer los Estados de ahora en adelante, y cuáles son sus programas, para poder, en base a ellos, redefinir un instrumento administrativo adecuado. La redefinición de funciones, por tanto, se impone a nivel estatal, con un mecanismo primario para la reforma de las estructuras, y ello porque la reforma administrativa no busca la sola racionalización administrativa, sin que se sepa exactamente qué es lo que queremos hacer a nivel de los ejecutivos estatales. En este sentido, muchos aspectos quedan pendientes de solución en cuanto a la redefinición de funciones. Tal es el aspecto del tratamiento adecuado que debe dársele al problema del desarrollo urbano y del desarrollo de la región desde el punto de vista urbanístico, y muy pocos Estados han asumido un papel importante en relación al mismo. Problemas similares se plantean en el campo de la educación y del sector salud.

En todo caso, sobre lo que es necesario insistir es que para llevar adelante este necesario proceso de reforma estructural, se exige esta redefinición de las funciones del Estado, teniendo en cuenta los efectos de la regionalización, de manera que se precise cuáles son las funciones que se van a asumir exclusivamente por los Estados, cuáles son las que deben ser traspasadas al nivel nacional, y en qué forma se hará la coordinación entre los dos niveles. En este sentido, creo que el problema de la reforma administrativa no puede agotarse en un Estado sin que se tome en cuenta el problema regional porque inclusive, esa redefinición de funciones del Estado debe hacerse con criterio regional. En esto tenemos que cambiar de mentalidad en nuestras decisiones, de manera que las mismas en los Estados sean adoptadas teniendo siempre en cuenta que existen otros Estados en una misma Región y que todos esos Estados forman parte de una misma región de desarrollo.

2. *La reforma del funcionamiento de la Administración Pública estatal*

El segundo aspecto de la Reforma Administrativa en los Estados aparte del aspecto de la organización es el del funcionamiento de la Administración Pública Estatal, es decir, el de la reforma funcional o de los sistemas y procedimientos. Ustedes, como Jefes de los Ejecutivos Estadales habrán constatado que los sistemas que existen actualmente en los Estados, además de ser arcaicos, no responden casi a ningún criterio racional. Los sistemas actuales casi podría decirse que en muchos casos parten del desconocimiento general que ha habido en los Estados,

del papel y de las funciones de los servicios de apoyo para poder llevar adelante una buena administración. En general puede decirse que los sistemas que en la actualidad existen no son cónsonos con los movimientos financieros actuales de los Estados. Pudieron serlo hace setenta años, pero en la actualidad, definitivamente, no lo son y mucho menos puede decirse que estén acordes con las responsabilidades que tienen en la actualidad los gobiernos estatales.

En este sentido es difícil encontrar en la actualidad en los Estados, prácticas de programación. Las actividades de los ejecutivos estatales en general, no obedecen a una labor racional de programación o planificación y precisamente este es uno de los objetivos que tenemos que buscar en la reforma administrativa en los Estados, en cuanto al establecimiento de adecuados mecanismos de programación que, por supuesto, tendrán que tener también en cuenta, que existen o deben existir planes de desarrollo nacional y regional.

Asimismo, en la actualidad existen graves deficiencias en otros sistemas como el de Presupuesto. En efecto, en los Estados, el presupuesto generalmente se elabora sin criterios técnicos, pues la base de la elaboración del presupuesto por lo regular es el presupuesto del año anterior con el agregado sólo de algunas partidas nuevas. En todo caso, no hay realmente una elaboración racional del presupuesto, con criterios técnicos que conduzca a una correcta asignación de gastos para la ejecución de programas.

Ahora bien, las deficiencias en el sistema de presupuesto parten de las deficiencias en el sistema de programación de las actividades de los Estados. Por ello, quizás una de las medidas más importantes que debe tomarse en este sentido, es el establecimiento en todas las administraciones estatales de las Oficinas de Programación y Presupuesto, que como órganos de apoyo del Gobernador, sean el órgano técnico fundamental de la acción que a éste le corresponde desarrollar. En todo caso, es de advertir que el problema de la ausencia de Oficinas de Programación y Presupuesto y de las deficiencias en los sistemas de presupuesto y planificación, no es exclusivo del ámbito estatal, sino que también es un problema nacional. En la actualidad no todos los Ministerios tienen Oficinas de Programación y Presupuesto, por lo que recientemente el Consejo de Ministros decidió su creación, para el próximo presupuesto de 1971, en todos los Ministerios que no las tuvieran. Por ello, creo que este debe ser uno de los pasos previos de la Reforma de los sistemas en los Estados, es decir, que se establezca una Oficina

de Programación y Presupuesto en cada uno de ellos, que permita al Gobernador respectivo tener conocimiento adecuado de su realidad presupuestaria y poder tomar las decisiones adecuadas en cuanto a los programas, y a la asignación de recursos para la ejecución de los mismos.

En otros sistemas distintos a los de Planificación y Presupuesto, las deficiencias también son comunes a nivel de la mayoría de los Estados.

En efecto, generalmente en los Estados sus sistemas de Contabilidad son poco funcionales, no obedecen a criterios técnicos, y por lo común son producto de la buena voluntad de los funcionarios que tienen a su cargo el llevar la contabilidad del Estado. En términos generales se observa que no existe una centralización de la Contabilidad Pública a nivel del Estado, sino que cada oficina o dirección lleva su propia Contabilidad, lo que por supuesto impide al Gobernador tener una idea exacta de cuál es la situación económica de su administración, y dificulta tremendamente el proceso de toma de decisiones adecuadas. Por tanto, una de las reformas que habría que realizar de inmediato debería ser la de centralización de la Contabilidad Pública en los Estados, como elemento indispensable para que el Gobernador pueda tomar decisiones seguras. Pero en este campo de la contabilidad, el problema no está sólo en la ausencia de una Contabilidad centralizada en materia de gastos y de ingresos, sino que inclusive, puede decirse que no hay una Contabilidad de bienes del Estado, no hay adecuados registros de incorporaciones y desincorporaciones de los mismos, lo que produce inconvenientes en el conocimiento exacto de la situación patrimonial del Estado.

Por otra parte, es de destacar que en algunos casos en los cuales se han utilizado sistemas mecanizados, estos, como sucede a nivel nacional, están subutilizados, no tienen un adecuado rendimiento o no se ajustan a las necesidades reales del Estado, sobre todo si constatamos la ausencia de esa centralización de la Contabilidad .

En otros sistemas administrativos como el de compras y suministros, también se evidencian problemas similares. En general se constata que las compras en las Gobernaciones, están dispersas entre las diversas oficinas y unidades de las mismas, no existiendo tampoco una adecuada centralización. Como consecuencia, no existen procedimientos centralizados ni control adecuado sobre las compras y sobre el gasto que ocasionan. Ello impide en este campo pensar en algún ahorro o mayor rendimiento del gasto en materia de compras y suministros. Ahora bien,

esta dispersión trae sus secuelas de problemas, sobre todo respecto de la adecuada disposición de los fondos, pues el control es difícil ejercerlo cuando todos los funcionarios pueden ordenar compras a nivel de todas las direcciones, oficinas o unidades de las Gobernaciones. En esta forma, la centralización de las compras también debería ser uno de los objetivos inmediatos a lograr a nivel de los Estados, además del establecimiento de una adecuada vinculación entre los procedimientos de compras y el ritmo de ejecución de los programas.

En otros sistemas como el de archivo, se nota el mismo problema en términos generales. Puede señalarse que por lo regular en los Estados no existe un archivo central, salvo en algunos casos de archivos históricos, por lo que la información que pueda tener el Gobernador también es deficiente.

Ahora bien, en líneas generales se observa en los Estados una gran falta de información en los niveles directivos, por lo que estimamos que una de las labores a realizar de inmediato debería ser la centralización de la contabilidad, de las compras y de los archivos, de manera que la administración estatal pueda tener información de todo tipo para una adecuada toma de decisiones. En esta forma, si no se cuenta con una adecuada información, no sólo será difícil elaborar el propio presupuesto, sino tomar cualquier decisión. En todo caso, este problema por supuesto que también existe a nivel nacional, donde las deficiencias de información también han producido que las decisiones frecuentemente hayan sido tomadas intuitivamente. La intuición en muchos casos ha dado buenos resultados. En otros muchos, en la actualidad estamos sufriendo las consecuencias de decisiones tomadas sin adecuada información.

Por último, también respecto al funcionamiento de la administración estatal, es necesario reformar el sistema jurídico de los Estados. Todos tenemos conciencia de que las pocas leyes estatales que cada uno de ustedes manejan, son leyes sumamente viejas, de que no hay una adecuada legislación que precise con exactitud cuál es el ámbito de acción del Estado, de que en muchos casos no se sabe cuáles son las normas que deben regular la acción del Estado frente a los particulares, y de que en la actualidad existen muchas actividades a nivel estatal que no tienen una adecuada normatividad. Por ello, en este campo es necesario la realización de un gran esfuerzo para poner en orden la estructura jurídica de los Estados de manera que puedan realizar adecuadamente sus funciones.

IV. LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS

Ahora bien, este proceso de reforma administrativa a nivel de Estados, debe también contar con una adecuada estrategia. En efecto, en este sentido creemos necesario insistir en que la política de reforma administrativa en los Estados, tiene que ser una política de los propios Estados, como reflejo de una política nacional que se ha definido en el campo de la reforma administrativa general. Por ello, en las administraciones estatales, la reforma administrativa no puede ser una reforma impuesta por el Poder Nacional, sino que debe ser una política que ha de ser asumida por los propios Estados y sus Gobernadores. Por ello, es necesario que haya una adecuada conciencia de los propios Gobernadores sobre la importancia del instrumento administrativo, sin el cual no podrán realizar los programas que se han propuesto.

En todo caso, así como a nivel nacional el Presidente de la República ha dictado una Instrucción donde ha definido una política de reforma administrativa, estableciendo sus lineamientos generales, decisiones similares, siguiendo las mismas orientaciones, deben ser adoptadas a nivel de los Estados, porque insisto, la reforma administrativa en ellos debe ser una política de los propios Estados y no una política nacional impuesta desde arriba. En esta forma, la toma de conciencia del problema y la asunción del mismo por los Estados y por sus Gobernadores, será la condición indispensable para llevar adelante la política de reforma administrativa en las administraciones estatales. Tomada la decisión a nivel del Gobernador, evidentemente que ello deberá reflejarse en los otros Poderes del Estado para lograr también el apoyo de los mismos en el proceso de reforma administrativa.

En esta forma, la reforma de las administraciones estatales es una reforma que debe ser hecha por las administraciones estatales, por lo que si no hay una decisión política del Gobernador del Estado en llevar adelante el proceso, éste no podrá realizarse en ningún caso.

Por supuesto que en ese proceso, la Comisión de Administración Pública podrá servir de asesor en la ejecución de los programas de la reforma estatal. Estimo que no debemos asumir directamente ninguna acción al nivel de los Estados, no sólo por falta de personal o recursos financieros, sino porque en el ámbito nacional hemos definido una estrategia de participación en la reforma administrativa. Por ello, en las administraciones estatales, éstas deben ser quienes asuman la reforma.

En todo caso, la Comisión de Administración Pública indirectamente tiene el compromiso de asesorar, pero a escala regional y a través de los Orcoplanes y de las Corporaciones de Desarrollo Regional. Estimo que en dichos organismos en cada región deben constituirse núcleos de asesoría en organización y métodos, es decir, en reforma administrativa, conectados con la Comisión de Administración Pública, y que estos núcleos a nivel regional sean los centros que promuevan en los Estados el proceso de reforma administrativa. Con esto vuelvo con la idea expuesta al inicio de que el eje del proceso de reforma administrativa de los Estados, tiene que ser la constitución a nivel de los Orcoplanes o de las Corporaciones de Desarrollo Regional, de estas unidades de reforma administrativa.

Asimismo, por ejemplo, el aspecto de la capacitación de funcionarios de los Estados podría ser atacado también, pero a nivel regional. La Escuela Nacional de Administración Pública ya ha desarrollado algunos programas con algunas Corporaciones de desarrollo regional, concretamente con la Corporación de Los Andes, con la Corporación de Desarrollo del Zulia y con la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental; y estas acciones de la Escuela Nacional de Administración Pública para organizar cursos de adiestramiento y capacitación a nivel regional, podrían continuarse, siempre que fueren a nivel regional. La capacitación del funcionario es un elemento esencial para la buena administración que ustedes quieren implantar en sus Estados. Por eso la inversión pequeña que se pueda realizar a nivel regional para establecer cursos de capacitación y perfeccionamiento, dará sus buenos frutos en el futuro.

V. CONCLUSION

En vista de lo que antes he señalado, estimo que una de las decisiones de esta Convención de Gobernadores podría ser el que se proceda a desarrollar un amplio proceso de reforma administrativa, pues el problema de la Administración Pública es esencialmente instrumental. Si no se cuenta con el instrumento adecuado no se podría realizar toda la acción propuesta en el proceso de desarrollo.

En todo caso, es de advertir que la reforma administrativa es un proceso lento, que no implica la adopción de medidas que puedan darle solución a todos los problemas en lapsos cortos. Al contrario, el cambiar las estructuras y los sistemas que con tantos intereses creados existen en las administraciones estatales, no es un problema simple, sino al

contrario, difícil y complicado, que requiere grandes esfuerzos y perseverancia. En todo caso, porque los obstáculos son muchos es que se requiere una gran decisión política por parte de todas las Gobernaciones estatales. Por ello pienso que esta Convención podría incluir entre sus resoluciones, el que se proceda llevar adelante este programa de reforma administrativa, como condición indispensable para que pueda hablarse de un adecuado desarrollo nacional y regional reflejado a nivel de los Estados.

TERCERA PARTE

**EVALUACION Y PERSPECTIVAS DE
LA EXPERIENCIA VENEZOLANA**

I. EVALUACION

24. LA EXPERIENCIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA 1969-1973: ESTRATEGIAS, TACTICAS Y CRITERIOS (1973)*

I. ANTECEDENTES GENERALES

El inicio de los esfuerzos por realizar en Venezuela una reforma de la Administración Pública Nacional, puede situarse en el año 1958 con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP)¹ como oficina permanente adscrita a la Presidencia de la República, a cuyo cargo ha estado la orientación y conducción de todos los programas y proyectos, de Reforma Administrativa desarrollados en los últimos 15 años. Hasta ese año, que marca el inicio del actual régimen democrático que vive el país, no se había programado ni realizado proceso alguno que pudiera ser calificado como de Reforma Administrativa. Las largas dictaduras que había tenido el país durante todo el siglo pasado y la primera mitad de este siglo, no permitían ciertamente el planteamiento de una autocrítica administrativa que pudiera provocar un esfuerzo consciente y sistemático de reforma, y si bien en los pocos años del ensayo democrático de la década de los cuarenta (1945-1948) en los

* Documento presentado al Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa, organizado por la Escuela Interamericana de Administración Pública, Río de Janeiro, diciembre, 1973, publicado en *Reforma Administrativa: Experiencia latinoamericana*; y NAP, México, 1975, pp. 193 a 234. Versiones resumidas de este estudio fueron publicadas así: "La réforme administrative Vénézuélienne à l'épreuve (1969-1973). Stratégies, tactiques et critères", *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, N° 31, París, 1974, pp. 7 a 50; y "The Administrative Reform Experience in Venezuela 1969-1975: Strategies, tactics and perspectives" en A. F. Leemans (ed.), *The management of change in government*, The Hague, 1976, pp. 213 a 237.

1. La Comisión fue creada por decreto N° 287, de 27 de junio de 1958 (véase en *Gaceta Oficial* N° 25.694, de 27 de junio de 1958, y en la publicación de la CAP, *La Reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, Caracas, 1970, p. 35) para "estudiar la organización, los métodos y procedimientos de nuestra Administración Pública y las condiciones del funcionamiento público, con miras a proponer la reforma de la Administración Pública del país", y se le atribuyó el carácter de entidad "asesora del Poder Ejecutivo".

cuales ejerció el poder el Partido Acción Democrática (AD) la idea de la reforma administrativa comenzó a florecer,² ello no pasó de ser una intención que no encontró realización en el país, aun cuando provocó resultados en el exterior.³ Sin embargo, el hecho de que antes de 1958 no se hubiera realizado ninguna transformación sistemática de la Administración Pública Venezolana, no implica por supuesto que no haya sufrido cambios; al contrario, quizás uno de los cambios más profundos en su organización se produjo precisamente en los años posteriores a 1930, con motivo del impacto que sobre el sector público y la situación económica y social del país, produjo la explotación petrolera. En efecto, en 1930, después de 120 años de completa independencia del país,⁴ la organización de la Administración Central estaba básicamente configurada en siete Ministerios (Relaciones Interiores, Obras Públicas, Fomento, Instrucción Pública, Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra y Marina); y en el período que va de 1930 a 1950 se crearon seis nuevos despachos ministeriales: Salubridad y Agricultura (1931) desdoblado en dos en 1936; Trabajo y Comunicaciones (1937) desdoblado en dos en 1945; Justicia (1950); y Minas e Hidrocarburos (1950). El solo nombre de estas organizaciones evidencia la asunción progresiva por el Estado de nuevas actividades y funciones que comienzan a configurar una Venezuela petrolera en contraste con la Venezuela rural de comienzos de este siglo.⁵ Pero el fenómeno de crecimiento desmesurado y asistemático de la Administración Pública no sólo afectó a la Administración Central, que si bien después de 1950 no se ha manifestado en nuevos Ministerios sí ha producido la creación de oficinas presidenciales,⁶ sino también a la administración descentralizada, la cual

2. Véanse las apreciaciones de quien fue Presidente de la Junta Militar de Gobierno durante el período 1945-1947, Rómulo Betancourt, en su libro, *Venezuela, política y petróleo*, México, 1956, pp. 446 y ss.
3. Es de destacar, por ejemplo, que los primeros directores de la Escuela Superior Centroamericana de Administración Pública (ESAP), posteriormente transformada en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), fueron venezolanos exiliados al caer el gobierno de Acción Democrática en 1948 debido a un golpe militar. Véase en particular E. Tejera París, *Administración pública. Teoría de la estructura administrativa para el desarrollo*. Caracas, 1968.
4. La independencia de Venezuela de España se produce en 1810, y en 1811 el país cuenta con su primera Constitución. En 1830 se produce la separación de Venezuela de la Gran Colombia, pero esta fecha no puede confundirse con la independencia como lo hacen Charles Lewis Taylor y Michael C. Hudson, en *World handbook of political and social indicators*, 2ª ed., New Haven, 1972, p. 27.
5. Basta pensar, por ejemplo, que entre 1930 y 1973 el presupuesto de ingresos y gastos públicos ha aumentado cien veces, pues de alrededor de 150 millones de bolívares en 1930, pasó a más de 14.000 millones de bolívares en 1973.
6. En 1958 se crearon la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) y la Comisión de Administración Pública (CAP); y en 1970, se adscribió a la Presidencia la Oficina Central de Información.

ha crecido vertiginosamente en los últimos cuarenta años, reflejo también de la sucesiva intervención del Estado en la vida económica y social. Baste señalar para darse cuenta de esta situación, que en 1930 la Administración Nacional contaba con dos institutos autónomos⁷ que operaban en el campo del sector financiero; en cambio en 1973, en la Administración Nacional operan en todos los sectores de actividad pública, 85 entes descentralizados con diversas formas jurídicas de derecho público o de derecho privado.⁸

Ahora bien, en 1958, una misión de asistencia técnica de las Naciones Unidas encabezada por Herbert Emmerich,⁹ quien posteriormente fuera Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, planteó al Gobierno provisional la urgente necesidad de mejorar la Administración Pública como condición para la realización de muchos programas de desarrollo económico y social, identificando incluso las principales necesidades de la Administración de la siguiente manera: "La mejora de la organización gubernamental, definiéndose más claramente las funciones, la simplificación y el aceleramiento de los procedimientos y trámites; un sistema de controles fiscales de sistematización de datos económicos que dé mejor base a las decisiones y al control de materias políticas generales; y sobre todo, la mejora radical del sistema de servicio civil y del adiestramiento del personal público".¹⁰ La misión de las Naciones Unidas propuso la creación de una "Comisión Nacional de Administración Pública, de carácter temporal",¹¹ que posteriormente debía dar origen a un "Instituto Nacional de Administración Pública".¹² El gobierno provisorio, al mes siguiente de la presentación del informe señalado, creó la Comisión de Administración Pública,¹³ a la cual no se le fijó lapso de actuación. Este organismo estuvo presidido durante sus primeros meses de existencia por Carlos Lander Márquez, experto en administración en el sector privado, y con postero-

7. Figura equivalente a los "établissements publics" de la Administración francesa. Véase Allan-R. Brewer-Carias, *Les entreprises publiques en droit comparé*, París, 1968, p. 44.

8. Véase el capítulo sobre la reforma de la administración descentralizada en CAP. *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, Caracas, 1972, vol. 1, pp. 295 y ss.

9. Herbert Emmerich produjo un pequeño informe denominado "Informe sobre un estudio preliminar acerca de posibilidades de mejoras en la Administración Pública de Venezuela" (5 de mayo de 1958). Véase en CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, cit., pp. 21 y ss.

10. *Idem*, p. 24.

11. *Ibidem*, p. 25.

12. *Ibidem*, p. 18.

13. Véase nota número 1.

ridad después de que el Presidente Rómulo Betancourt, del partido Acción Democrática, inició su período de gobierno (1959-1964), estuvo presidida por Benito Raúl Losada, posteriormente Ministro de Hacienda y Presidente del Banco Central de Venezuela y por Alberto López Gallegos, prominente miembro del Partido Acción Democrática. Durante el período del Presidente Raúl Leoni (1964-1969) del mismo partido, la Comisión estuvo presidida por Héctor A. Pujol, experto en Administración de Personal y Profesor de la materia en la Universidad Central de Venezuela y por Freddy Arreaza Leáñez, experto en Administración Financiera, profesor de la materia en la Universidad Central de Venezuela y posteriormente, Vicorrector Administrativo de la Universidad Simón Bolívar. Durante el período del Presidente Rafael Caldera (1969-1974), del Partido Social Cristiano COPEI, y hasta 1972 me correspondió a mí ejercer la presidencia de la CAP, período en el cual se elaboró el plan general de Reforma Administrativa que el IV Plan de la Nación (1970-1974) anunciaba. A partir de agosto de 1972 y durante el resto del período del Presidente Caldera, la Presidencia de la CAP la ejerció Manuel Rachadell, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela y uno de mis colaboradores inmediatos en la CAP.

La labor de la Comisión de Administración Pública en el período 1958-1973, puede describirse en tres etapas, correspondiendo la primera y la segunda, al período que concluye en 1969 y la tercera, al período que se inicia en ese año. La intención de este estudio es insistir en la experiencia venezolana durante el período 1969-1973, por lo que las referencias a los períodos comprendidos entre 1958-1969 se hacen exclusivamente a título de antecedentes, para comprender mejor la situación existente en 1969. En efecto, una de las recomendaciones fundamentales del Informe señalado de la misión de las Naciones Unidas de 1958, fue la contratación de "firmas de Consultores en materia administrativa y contable" como una forma de "obtener rápidamente personal adecuado, libre de las diarias responsabilidades de gobierno, para que realice la masa de trabajo de investigación, de análisis y de sistematización que habrá de hacerse".¹⁴ En esta forma, puede decirse que la primera etapa del trabajo de la Comisión hasta 1961 estuvo caracterizada por la utilización de firmas consultoras extranjeras norteamerica-

14. *Loc. cit.*, pp. 30-31. Al contrario, no aparece claro el Informe Emmerich que éste haya enfatizado sobre la necesidad de que la reforma administrativa fuera un esfuerzo fundamentalmente venezolano, como lo indica Roderick T. Groves, "Administrative reform and the politics of reform: The case of Venezuela", *Public Administration Review*, v. 27, N° 5, diciembre, 1967, p. 437.

nas,¹⁵ las cuales con la ayuda de personal venezolano, aparte de una serie de documentos con recomendaciones concretas fundamentalmente referidas a mejoras a introducir en el Ministerio de Hacienda, produjeron cuatro informes básicos,¹⁶ los cuales salvo en lo que se refiere a la administración de personal, realmente no contenían propuestas concretas y realizables de reforma, sino más bien materiales para el estudio de una reforma administrativa.¹⁷ La segunda etapa del trabajo de la CAP entre 1961 y 1969 se caracteriza por la concentración del trabajo de la misma en un área particular de reforma, la de la administración del personal al servicio del Estado, y la implementación de los elementos fundamentales para la adecuada ejecución del Reglamento de Administración de Personal para los servidores del Gobierno Nacional dictado en 1960 por el Presidente Betancourt.¹⁸ El repliegue de las labores de reforma hacia el área de personal, en nuestro criterio tuvo su origen en la falta de planificación de la misma, pues los documentos de las empresas consultoras elaborados en la primera etapa, no constituían un plan, lo cual trajo como consecuencia, la pérdida de apoyo político de los gobiernos de Betancourt y de Leoni en relación al proceso. En efecto, si bien el Presidente Betancourt al iniciar su gobierno en 1959 estaba consciente de la necesidad de la Reforma Administrativa¹⁹ y de los problemas y deficiencias de la Administración Pública,²⁰ ya en 1962

15. Principalmente la Public Administration Service (PAS) de Chicago, la J. L. Jacobs and Company de Chicago y la Griffenhagen and Associates de New York.
16. Estos estudios son PAS, *Organización Administrativa del Gobierno Nacional de la República de Venezuela*, Informe de investigación (multigrafiado), marzo, 1960, 202 pp.; PAS, *Relaciones nacionales, estatales y municipales en el gobierno de la República de Venezuela*, Informe de investigación (multigrafiado), diciembre de 1959, 75 pp.; PAS, *Entidades administrativas autónomas*, Informe (multigrafiado) Caracas, enero, 1960, 198 pp.; CAP, *Propuestas de una ley de carrera administrativa para el gobierno nacional de Venezuela* (multigrafiado), Caracas, 1959.
17. A estos estudios es que aparentemente se refería el Presidente Betancourt en su Tercer Mensaje al Congreso el 11 de marzo de 1961 cuando afirmaba que "los estudios básicos para la reforma administrativa han finalizado; el proceso de ésta se ha iniciado y en el futuro inmediato se comenzarán a sentir sus beneficios, ya que la etapa de investigación y análisis ha concluido y se tiene un diagnóstico de nuestra Administración Pública". Ver Rómulo Betancourt, *La revolución democrática en Venezuela*, Caracas, 1968, t. I, p. 560.
18. Véase decreto N° 344, de 14 de noviembre de 1960, en *Gaceta Oficial* N° 26.406, de 14 de noviembre de 1960. Véase, además, en el libro CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, Caracas, 1970, pp. 63 y ss.
19. En su discurso ante la II Convención de Gobernadores, el 13 de agosto de 1959, afirmaba que los resultados de las gestiones de Gobierno "no serán óptimos o siquiera lo suficientemente buenos"... "si no logramos crear una eficaz maquinaria administrativa estatal. La de Venezuela no lo es". Véase R. Betancourt, *La revolución democrática en Venezuela, cit.*, vol. 1, p. 115.
20. En su Tercer Mensaje al Congreso, el 11 de marzo de 1961, afirmaba lo siguiente: "Se puede decir en apurada síntesis, que la deficiencia fundamental en nuestra Administración Pública proviene de su crecimiento desordenado, lo cual ha ocasionado

el apoyo político que se evidenciaba de sus precedentes manifestaciones públicas, casi desaparece y al contrario señalaba que no estaba satisfecho con la obra realizada en esta materia hasta 1962.²¹ A partir de esa fecha, en los documentos oficiales de su gobierno, no aparecen más menciones al problema de la Reforma Administrativa. Ciertamente que la situación política del gobierno en los inicios de la década de los sesenta exigían una mayor atención a los esfuerzos por mantener el régimen democrático frente a los intentos de grupos militares de derecha de tomar el poder y a la insurgencia guerrillera, lo cual le quitó prioridad a todo programa de Reforma Administrativa,²² pero lo que también aparece como cierto es que un programa con pleno apoyo político inicial, en un gobierno con mayoritario respaldo de las cámaras legislativas, no pudo ser ejecutado y no siguió siendo respaldado por el Jefe del Estado. Este cambio de actitud, en mi criterio no debe achacarse sólo a la situación política del país, sino que hay que referirlo por una parte, a la pérdida del apoyo legislativo del Gobierno²³ y por la otra, a la falta de la elaboración real

nado el que la distribución de funciones entre los diversos organismos del Estado sea incorrecta y por ello existen duplicaciones que dificultan la buena marcha y la coherencia de muchos programas; que los sistemas de trabajo acarrear lentitud en los procedimientos, con los correspondientes perjuicios tanto para la Administración Pública como para quienes tienen que tratar con ella; que la responsabilidad por las decisiones, sean éstas importantes o rutinarias, está concentrada en los altos niveles administrativos, lo cual entraba aún más su acción y congestiona en tal forma el trabajo de los ejecutivos que los incapacita para poder afrontar la consideración a fondo de los grandes problemas". Véase Rómulo Betancourt, *La revolución democrática en Venezuela*, *ob. cit.*, vol. 1, p. 561.

21. En efecto en su Cuarto Mensaje al Congreso el 12 de marzo de 1962, señalaba que "se ha repetido hasta la saciedad —si bien ciertamente no con los resultados deseados— que se requiere una reforma a fondo de la Administración Pública. Efectivamente debo admitir que no estoy satisfecho con la obra realizada en esta materia hasta la fecha". Véase R. Betancourt, *La revolución democrática en Venezuela*, *op. cit.*, vol. 2, p. 413.
22. Cf. Roderick T. Groves, "Administrative reform and political development", *Development and change*, vol. II, 1970-71, N° 2, p. 46; y del mismo autor "Administrative reform and the politics of reform: the case of Venezuela", *loc. cit.*, p. 438. Asimismo en el estudio general de Groves sobre la experiencia venezolana entre 1959 y 1963: Roderick T. Groves, *La reforma administrativa en Venezuela 1958-1963* (multigrafiado), Caracas, 1966, 209 pp.
23. La coalición de partidos que participaba en el Gobierno de Rómulo Betancourt contaba, por ejemplo, en 1959, con el respaldo del 94 por ciento de los votos de la Cámara de Diputados; porcentaje que se redujo al 56 por ciento en 1960 con motivo de la separación de uno de los partidos que formaban la coalición gubernamental, de ésta, y una primera división del partido AD; y que quedó en el 44 por ciento en 1962 luego de una segunda división del partido AD. A esto hay que agregar que aún en los momentos en que la coalición de partidos tuvo apoyo en las Cámaras, su falta de interés político en la reforma, particularmente en lo que se refiere al área de personal y a la aprobación de la Ley de Carrera Administrativa, produjo que ésta no fuera ni siquiera discutida. Cf. Roderick T. Groves, "Administrative reform and the politics of reform: the case of Venezuela", *loc. cit.*, p. 443.

de un plan de reforma ejecutable. Por ejemplo, si se estudia la Ley de Medidas Económicas de Urgencia aprobada el 29 de junio de 1961, se evidencia que la misma autorizó al Presidente de la República para que en Consejo de Ministros dictara las medidas necesarias tendientes a la reorganización de los Institutos Autónomos, Empresas del Estado y de las Compañías en que la Nación o los Institutos Autónomos poseyeran la mitad o más del Capital Social, a los fines de lograr economías en los gastos públicos y una mayor eficiencia en los servicios; así como las medidas necesarias para reorganizar aquellos servicios públicos nacionales diferentes a los mencionados que así lo requieran, a fin de lograr economías en los gastos y una mayor coordinación y eficiencia en sus funciones;²⁴ y sin embargo, a pesar de una autorización o habilitación legislativa de esa naturaleza y magnitud, por primera vez aprobada por el Congreso de acuerdo a sus facultades constitucionales,²⁵ el Ejecutivo no dictó los Decretos fundamentales que podían haber configurado una reforma administrativa. Alguna razón había para que un Presidente que había apoyado el proceso de Reforma Administrativa entusiastamente, teniendo una autorización legislativa excepcional en sus manos, no haya procedido a emitir los Decretos necesarios, y esa razón, en nuestro criterio, está en que no se tenía elaborado un plan o programa integral de Reforma Administrativa. Esto se confirma por el hecho de que a pesar de la autorización legislativa dada al Presidente, éste no recibió de los organismos técnicos y particularmente de la CAP, proyecto fundamental alguno de reforma, salvo el Proyecto de Ley de Carrera Administrativa, enteramente elaborado por expertos extranjeros.²⁶ En todo caso, los esfuerzos de reforma durante esos años o estaban localizados en la sola área de personal o tenían por objeto medidas de estricto carácter microadministrativo. Con posterioridad a 1962 y hasta 1969, el programa de reforma administrativa perdió todo apoyo gubernamental, tal como lo ha destacado el propio Director Ejecutivo de la CAP durante el período 1963-1967,²⁷ y el trabajo de la Comisión, como se

24. Véanse las referencias en el *IV Plan de la Nación, 1970-1974*, CORDIPLAN, Caracas, 1971, p. 179.

25. Véase Art. 190, ord. 8º de la Constitución.

26. Roderick T. Groves, en su trabajo "Administrative reform and the politics of reform: the case of Venezuela", *loc. cit.*, p. 439, atribuye a O. Glenn Stahl, funcionario de la Comisión de Servicio Civil norteamericana la responsabilidad fundamental en la elaboración de dicho proyecto. Véase, asimismo, Allan-R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la ley de carrera administrativa*, Caracas, 1971, p. 174.

27. Véase H. A. Pujol, *Administración para la democracia*, Caracas, 1970, donde señala que no hubo "real voluntad o intención de los gobernantes de hacer la reforma" (p. 32) y que "la reforma ha dado pocos resultados porque la palabra y el com-

ha dicho, se concentró básicamente en prestar asesoría esporádica a los diversos organismos públicos en el campo microadministrativo y en desarrollar el sistema de administración de personal, aún cuando sin respaldo legislativo, pues si bien al proyecto de Ley de Carrera Administrativa elaborado fue presentado al Congreso en 1959, el órgano legislativo, durante todo ese período, a pesar de las discusiones que le dio al proyecto, principalmente en 1965, no respaldó nunca la iniciativa gubernamental.²⁸ El panorama de la Reforma Administrativa, en 1968, era entonces bastante desalentador, habiéndose reducido el papel de la Comisión de Administración Pública considerablemente, pasando a ser un organismo de control de la administración de personal, y de asesoría en aspectos específicos microadministrativos de mejoramiento de las instituciones públicas.

De ahí que una de las labores iniciales que me correspondió asumir como Presidente de la Comisión de Administración Pública a partir del 1º de agosto de 1969, haya sido el diagnosticar la situación anterior del proceso de reforma, para establecer una estrategia adecuada hacia el futuro. En este sentido, en octubre de 1969 al iniciar el Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Hacienda, que presidía el propio Ministro, destacaba los siguientes aspectos, fruto de la autocrítica a que sometí al organismo de reforma en los dos primeros meses de mi gestión: "Puede decirse que una de las fallas fundamentales en los procesos de Reforma Administrativa que se han adelantado en toda América Latina, ha sido precisamente la ausencia de definición de una estrategia, con indicación de acciones y condiciones que debían cumplirse para lograr las metas fijadas en cada caso. La Reforma Administrativa se ha considerado siempre como necesaria, es más, se ha deseado siempre llevarla a cabo. En general, ha habido consenso unánime sobre la urgencia que existe de realizar un ataque total a la ineficiencia que existe en el aparato administrativo. Se ha reconocido que una buena administración es una condición indispensable para el desarrollo económico. En ciertas ocasiones inclusive, el movimiento de reforma ha contado con varios elementos que parecían asegurar su éxito: apoyo del gobierno, recursos financieros, personal adiestrado, asistencia técnica

promiso (del Gobierno Nacional) no siempre han sido acompañados de la decisión de hacer" (p. 43).

28. La correlación del apoyo parlamentario del gobierno durante el período 1964-1968 también fue variable, pues si bien se inició con un 65 por ciento de los votos de la Cámara de Diputados debido a una coalición gubernamental de partidos, esa proporción se redujo al 53 por ciento en 1966 con la salida de uno de los partidos de la coalición, y quedó en un 37 por ciento en 1968 con motivo de una tercera división de AD.

extranjera, interés en general de la opinión pública. Y si hacemos un poco de memoria no era ese el panorama que existía en los momentos en que Herbert Emmerich, de las Naciones Unidas, formulaba sus propuestas al Gobierno Nacional, en el año 1958; ¿propuestas que dieron origen a la Comisión de Administración Pública? Sin embargo, luego de un inicio promisorio, ese dinamismo originario fue disminuyendo hasta materialmente desaparecer. Las causas del fracaso son muchas, y entre ellas quizás, fundamentalmente, la ausencia de una estrategia a largo plazo, bien definida y ajustada a las necesidades y realidades políticas y sociales de nuestro país. Todo ello contribuyó a que el interés por la Reforma no sólo disminuyera, sino que inclusive la idea misma de la Reforma se convirtiera en una noción odiosa, de ahí nuestra preocupación inicial, de intentar dotar al proceso de Reforma Administrativa, de una estrategia".²⁹

En las líneas sucesivas y en una primera parte, quiero analizar someramente las grandes líneas de esta estrategia, definida, claro está, sobre la marcha, después de haber asumido la dirección del proceso de reforma, constatar sus fallas y determinar sus posibilidades, iniciándose como estaba en período constitucional. La materialización de esta estrategia y su conversión en elementos activos del Gobierno y de la política administrativa, respondieron a criterios tácticos, también no predeterminados, cuyo análisis lo haré en la segunda parte de este estudio.

II. LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

En efecto, en términos generales puedo decir que una de las características más importantes de la estrategia del proceso de Reforma Administrativa reiniciado en 1969 fue la ausencia de una formulación preconcebida.³⁰ La estrategia, como he señalado se definió sobre la marcha a medida que los elementos tácticos que ayudaron a la formación de opinión y la obtención de las decisiones políticas, se iban poniendo en práctica. En este proceso de formación de la estrategia debe también destacarse la ausencia de toda injerencia de asesores o expertos

29. Véase Allan-R. Brewer-Carías, "Estrategia de la reforma administrativa", en CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, cit., n. 9 y 10.

30. Coinciden con nuestra actitud de no tener *ab initio* una concepción precisa, rígida y prefijada, las apreciaciones de R. P. de Guzmán, "Administrative reform in the Philippines", *Philippine Journal of Public Administration*, 1968, pp. 411-412, cit. por Yves Chapel, *Strategies et tactiques de la modernization de l'administration publique dans les pays en development*, IISA, Bruxelles, 1972, p. 64. En este sentido Yehezkel Dror insiste en que no existen estrategias óptimas y universales de reforma administrativa, en "Strategies for administrative reform", *Development and Change*, vol. 2, 1970-1971, N° 2, p. 20.

extranjeros o de la labor de empresas consultoras. Siempre pensé que la ayuda de éstos podría ser útil en la elaboración de proyectos específicos de reforma y al efecto si bien me opuse siempre a la contratación de "consultores" durante el tiempo que dirigí el proceso de reforma administrativa en Venezuela, ello no impidió que programara la obtención de la asistencia técnica de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. Sin embargo, siempre me opuse a la influencia externa en la definición de la estrategia de reforma, pues pienso que al estar íntimamente vinculada al proceso de desarrollo nacional, dicha estrategia debía responder a la situación y exigencias del país y debía ser elaborada, como lo fue en Venezuela entre 1969 y 1972, por nacionales, teniendo en cuenta la realidad del país.³¹ En esta forma, tres ideas centrales fueron configurándose a medida que tomábamos contacto y conocimiento de la realidad administrativa del país y esas tres ideas guiaron los elementos estratégicos hasta inclusive, dar origen en algunos casos a la formación de criterios de opinión sobre la reforma: en primer lugar, la idea de que la Administración Pública debe ser el instrumento por excelencia del proceso de desarrollo económico y social (Administración para el Desarrollo) y de que la Reforma Administrativa se justifica en tanto en cuanto sirva a los objetivos del desarrollo; en segundo lugar, la idea de que la Reforma Administrativa debe ser un proceso planificado (Reforma Administrativa Planificada) hasta el punto de que los términos reforma administrativa y planificación administrativa se hicieron equivalentes; y en tercer lugar, la idea de que la reforma de la Administración Pública la debe realizar toda la Administración Pública y no un solo órgano político-administrativo, recogiendo así el criterio de participación en el proceso de reforma. A continuación destacaré los aspectos fundamentales que configuraron estos elementos de la estrategia de la reforma, y que condujeron en el período 1969-1972 a la elaboración de un Plan General de Reforma Administrativa.

1. El primer elemento de estrategia, es decir, el de "la Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social", que tanta

31. Nuestra actitud, en este sentido, coincide con el criterio de Freud W. Riggs, *Administrative reform as a problem of dynamic balancing*, in National Institute of Administration and Development, Round Table on Administrative Reform and Development, Beyrouth, 11-18, april, 1970, p. 36-40, *cit.* por Yves Chapel, *op. cit.*, p. 92. Véase, además, Anne F. Lemans, "Administrative reform an overview", *Development and Change*, vol. 2, 1970-1971, N° 2, p. 9. El criterio de la búsqueda de un modelo latinoamericano de Administración Pública que siempre guió el trabajo de la CAP puede verse en el trabajo de Manuel Rachadell, uno de mis colaboradores inmediatos en la CAP hasta 1972 y quien me sucedió en la Presidencia del orga-

influencia tuvo en el trabajo de la CAP entre los años 1969-1972, si bien se definió con precisión en ese período, tuve oportunidad de expresarlo públicamente en 1968, es decir, año y medio antes de que asumiera la dirección del proceso de Reforma Administrativa, al exponer en una Conferencia dictada en el Palacio de las Academias, de Caracas, mis criterios sobre "la transformación de la Administración Pública para el Desarrollo".³²

Algunas de las ideas centrales expuestas en dicha Conferencia fueron posteriormente recogidas por los redactores del Programa de Gobierno que el Presidente Caldera presentó al electorado en 1968,³³ y tuve oportunidad de expresarlas ya en ejercicio de la Presidencia de la Comisión de Administración Pública, en septiembre de 1969 al instalar el Consejo de Reforma Administrativa de la Oficina de Coordinación y Planificación.³⁴ Por otra parte, el criterio de vincular el proceso de Reforma Administrativa al proceso de desarrollo, como nota esencial de la estrategia definida, tuve oportunidad de exponerlo en el Primer Seminario Regional de Reforma Administrativa realizado en San José de Costa Rica en julio de 1970, en el cual participé por amable invitación del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICA) y en dicha oportunidad señalé que "la Administración Pública es un instrumento de la acción política del Estado, por lo que no debe ser más que un criterio instrumental al que debemos tener presente cuando analizamos el proceso administrativo. Administración y política, por lo tanto, no están desligadas. Siempre he pensado que esa dicotomía que muchas veces se pretende establecer entre la política y la administración debe ser superada, si entendemos que política es el conjunto de normas

nismo: "Un modelo latinoamericano de administración para el desarrollo", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1972, pp. 240 y ss.

32. Véase Allan-R. Brewer-Carías, "Las transformaciones de la administración pública para el desarrollo", *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, Caracas, 1968, N° 41, pp. 19 a 64. Este trabajo fue publicado en separata por la CAP bajo el título: *Una revolución para el desarrollo*, Caracas, 1970, 56 p., y fue reproducido con el título: "Las transformaciones de la administración pública para el desarrollo: el caso de Venezuela", en *Revista de Administración Pública*, N° 58, Madrid, 1969, pp. 387 a 420. Asimismo, algunas de sus partes centrales conformaron el prólogo del libro Allan-R. Brewer-Carías, *El control de las actividades económicas del Estado de Venezuela*, C. G. R., Caracas, 1970, pp. 1 a 33. El trabajo señalado aparece además como apéndice N° 1 de la primera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, CAP, cit., vol. 1, pp. 35 y ss.
33. Véase la PARTE IV, B, del *Programa de Gobierno de Rafael Caldera, Presidente de Venezuela 1969-1974*, en la 2ª edición, OCI, Caracas, 1971, pp. 247 a 262 y en el apéndice N° 2 de la primera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 1, pp. 73 y ss.
34. Véase Allan-R. Brewer Carías, "La reforma administrativa y la planificación del desarrollo económico y social", en CAP. *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, cit., pp. 41 y ss.

o guías de la acción del Estado. La Administración tiene que estar ligada a la política, y ello en virtud de que, en definitiva, no es más que el instrumento de realización de las políticas definidas por el Estado.³⁵ Ese factor instrumental, la Administración Pública, frente al proceso de desarrollo, plantea la necesidad de repensar la estructura administrativa y proponer, en su caso, las medidas tendientes a adaptar esas estructuras a las exigencias de ese desarrollo. En este sentido, debemos señalar que dentro del proceso mismo de desarrollo, se considera como un factor estratégico la estructuración de un instrumento administrativo capaz de asumirlo y dirigirlo. Por eso, la importancia de la Reforma Administrativa no es una importancia en sí misma, sino una importancia en cuanto vamos a estructurar un instrumento para promover un proceso de desarrollo acelerado. Lo importante, por tanto, es el desarrollo; y sólo consecuentemente, la creación de los instrumentos necesarios para promoverlo y realizarlo. El proceso que nos toca dirigir, y esto lo he señalado desde el primer momento que asumimos la Presidencia de la Comisión de Administración Pública, no busca una reforma administrativa para mejorar una administración pública tradicional.³⁶ No se trata, por tanto, de mejorar una Administración Pública estructurada durante el siglo pasado y que quedará con la misma base que tuvo en su origen. La reforma administrativa, por tanto, no es un proceso que se agota en sí mismo³⁷ o como dice el documento presentado por el ICAP para este Seminario. . . . "la reforma por la reforma misma no se justifica".³⁸ Se trata, por tanto, de presentarle al proceso de reforma un objetivo que es el desarrollo y por tanto de realizar una Reforma Administrativa para el desarrollo. Se trata de transformar la Administración Pública tendiente a dotar al proceso de desarrollo de un instrumento adecuado, y no simplemente de mejorar una Administración Pública tradicional, mantenedora del *statu quo*. Todo lo contrario, insistimos, buscamos estructurar una Administración Pública capaz de poder provocar los cambios y modificaciones que el mismo proceso de desarrollo exige e

35. Véanse en este sentido las apreciaciones coincidentes de Laureano López Redó, *La administración pública y las transformaciones socioeconómicas*, Madrid, 1963, p. 80.

36. Véanse los comentarios en relación a la contraposición entre "administración tradicional" y administración "del desarrollo", en Yves Chapel, *op. cit.*, p. 14.

37. Véanse las apreciaciones coincidentes de G. Caiden, cuando señala que la Reforma Administrativa no es un fin en sí mismo, en "Administrative reform", *International Review of Administrative Sciences*, Bruceles, 1968, pp. 347 y ss.; *cit.* por Yves Chapel, *op. cit.*, p. 17. Asimismo las apreciaciones de A. F. Leemans, "Administrative reform: an overview", *loc. cit.*, p. 16.

38. ICAP, *Alternativas para el desarrollo de una estrategia de la reforma administrativa*. San José, Costa Rica, 1970 (mimeografiado).

implica".³⁹ Esta precisión del primer elemento de la estrategia de la reforma administrativa en Venezuela que comenzamos a definir desde 1968, fue posteriormente difundida en diversos trabajos⁴⁰ y por supuesto, acogida como criterio oficial del gobierno en el IV Plan de la Nación, 1970-1974.⁴¹ El propio Presidente Caldera, en la Instrucción Presidencial RA-1, mediante la cual se establecen los lineamientos generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional de 13 de mayo de 1970, expresaba el criterio de que "La Reforma Administrativa no está destinada simplemente a lograr una mayor eficacia de una Administración Pública tradicional, sino destinada a dejar a un lado estructuras arcaicas, incapaces de marchar a tono con la transformación del país y la mentalidad de sus habitantes", por lo que su objetivo no es otro que "transformar la Administración Pública Nacional para adaptarla a las necesidades del proceso de desarrollo económico y social",⁴² con lo que reafirmaba lo expuesto en su Programa de Gobierno y en su discurso de toma de posesión de la Presidencia en marzo de 1969.⁴³

39. Véase Allan-R. Brewer-Carías, "La Orientación General del proceso de Reforma Administrativa en Venezuela", en el libro CAP, *La Reforma Administrativa en Venezuela (1969-1971)*, Caracas, 1971, pp. 10 y 11. Dicho trabajo fue publicado además en ICAP, *Reforma Administrativa (documentos de un Seminario)*, San José, Costa Rica, 1971, con el título "La Reforma administrativa en Venezuela a partir de 1969", pp. 74 a 90.
40. Véase Allan-R. Brewer-Carías, "La reforma administrativa en Venezuela", *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique (Revue d'Administration Publique)*, N° 11, París, 1969, pp. 41 a 57; y Allan-R. Brewer-Carías, "Reforma administrativa y desarrollo económico y social en Venezuela", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 36, N° 1, Bruselas, 1970, pp. 34 a 36. Este último trabajo fue publicado con algunas ampliaciones por la CAP, con el mismo título en los *Cuadernos para la Reforma Administrativa*, N° 2, Caracas, 1970, 30 p., y por la Escuela Nacional de Hacienda, Caracas, 1970, 50 p. Fue recogido posteriormente en el *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración* (Directores Allan-R. Brewer-Carías y León Cortiñas Peláez), Instituto de Derecho Público, v. 1, 1968-1969, Caracas, 1971, pp. 35 a 36. Véase Allan-R. Brewer-Carías, *El proceso de reforma administrativa en Venezuela*, OCI, Caracas, 1970, 40 p.; y con el mismo título el trabajo publicado en *Estudios en homenaje a Laureano López Rodó*, Madrid, 1972, tomo 1, pp. 199 a 240.
41. Véase *IV Plan de la Nación (1970-1974)*, Cordiplán, *cit.*, pp. 153 a 155. Es de destacar que, en contraste, la vinculación entre reforma administrativa y el proceso de desarrollo no se ha logrado en otros países en vías de desarrollo como los africanos, en los cuales las tentativas para lograrla han fracasado. Véase Adebayo Adedeji, *La réforme administrative en Afrique: mise au point d'une stratégie*, document ESA/FA/I/10, Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre grandes Reformas Administrativas en los Países en vías de desarrollo, 1971. *cit.* por Yves Chapel, *op. cit.*, pp. 147 y ss.
42. Véase la Instrucción Presidencial RA-1 en *Gaceta Oficial* N° 1.399, extraordinario, de 13 de mayo de 1970. Publicada en CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, *cit.*, pp. 31 y ss., y en el *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, *cit.*, vol. 1, pp. 123 y ss.
43. Véase la Referencia en el libro CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, *cit.*, p. 22.

En todo caso, como consecuencia de la vinculación de la reforma administrativa con el proceso de desarrollo, surgió clara la necesidad de una estrecha vinculación entre las actividades relativas a la reforma y el sistema de planificación económica y social. Esta exigencia de la estrategia definida, ya se había evidenciado desde los inicios del período constitucional del Presidente Caldera, cuando por Decreto N° 28, del 9 de abril de 1969,⁴⁴ una de las primeras decisiones del Presidente —si se excluyen los Decretos previos de nombramiento de Ministros y otros altos funcionarios—, se adscribió la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación. Con esta decisión, se eliminó el aislacionismo a que había sido sometida la CAP en la década de los sesenta al haber perdido, su labor, apoyo gubernamental y al haber perdido el contacto directo con el Presidente de la República y el Consejo de Ministros. La adscripción a CORDIPLAN en 1969, al contrario, sirvió de mecanismo para que el órgano de reforma retomara dichos contactos a través del Jefe de CORDIPLAN. Pero la vinculación de la Reforma Administrativa al sistema de planificación no sólo fue de carácter orgánico o estructural, sino de un evidente contenido sustancial; por primera vez en los planes de la Nación, el IV Plan de la Nación 1970-1974, contiene un capítulo especial relativo a la Reforma Administrativa, en el cual se esbozan los criterios que guiaron las acciones de planificación administrativa entre 1970 y 1972,⁴⁵ siguiéndose así la orientación general que se ha venido observando en América Latina.⁴⁶ Es de destacar, por otra parte, que es tal la vinculación del plan de reforma administrativa con el plan de desarrollo económico y social

44. Véase en *Gaceta Oficial* N° 28.893, del 11 de abril de 1969. Véase, asimismo, en el libro CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, cit., pp. 49 y 50; y en el apéndice N° 4 de la primera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 1, p. 107.

45. Véase Capítulo VI sobre Reforma Administrativa, del *IV Plan de la Nación (1970-1974)*, cit., pp. 151 a 180. Véase también dicho capítulo en el apéndice N° 8 de la primera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 1, pp. 157 y ss.

46. Véanse, en general, los documentos del seminario sobre Aspectos Administrativos de la Ejecución de Planes de Desarrollo, Santiago de Chile, 19 a 27 de febrero de 1968, en ONU, *Aspectos administrativos de la planificación; documentos de un seminario*, Nueva York, 1968, especialmente pp. 182 y ss. y 203 y ss. Véase Albert Waterson, "Quel doit être le rôle de l'administration publique", *Finances et Développement*, 1967, cit., por Yves Chapel, *op. cit.*, p. 116. En particular, por ejemplo, véase el *Primer Plan Nacional de Desarrollo (PND), 1972-1974* de Brasil; el *Plan Integral de Transformación y Desarrollo (1973-1977)* de Ecuador; el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-1969)* de Honduras; el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-1974)* del Uruguay; el *Plan Nacional para el Desarrollo Económico y Social* de El Salvador (1965-1969). Esta, al contrario, no ha sido la orientación de otros países en vías de desarrollo como África. Véase A. Adedeji, *loc. cit.*, p. 147.

en el momento actual en Venezuela, que el propio IV Plan de la Nación 1970-1974, establece expresamente que "las nuevas y difíciles tareas que se asignan al Estado venezolano en este IV Plan de la Nación, sólo podrán ser asumidas y ejecutadas exitosamente, si paralelamente se procede a realizar una profunda transformación de la anticuada estructura administrativa, de los deficientes sistemas administrativos y de los complicados procedimientos actualmente existentes, para ajustarlos y adaptarlos a las nuevas realidades; y si además, se procede agresivamente a estructurar un estatuto de la función pública y un eficiente sistema de administración de personal, que garantice un mejoramiento del factor humano de la Administración, con sus efectos sobre la eficacia y rendimiento que las tareas del desarrollo exigen".⁴⁷

Conforme a este primer elemento de la estrategia, es evidente que optábamos desde el primer momento por un enfoque global de la reforma administrativa, a cuyo proceso se le determinaban objetivos generales ligados al proceso de desarrollo.⁴⁸ Reforma Administrativa en esta forma, dejó de ser para la Comisión de Administración Pública entre 1969-1972 un simple proceso de racionalización o productividad administrativa, y en este sentido, en 1970 señalaba que "en nuestros países subdesarrollados, deben superarse los esquemas clásicos de reforma administrativa basados en el simple mejoramiento de la administración pública o en la sola racionalización de la administración pública, sin objetivos distintos".⁴⁹ Por ello, al contrario, a la experiencia venezolana a partir de 1969 se le fijó un objetivo preciso: transformar la Administración Pública para convertirla en agente del proceso de desarrollo, lo que exigía replantearse la validez y efectividad de la totalidad de las estructuras y sistemas administrativos.⁵⁰

47. Véase *IV Plan de la Nación (1970-1974)*, *cit.*, p. 155. Este criterio recogido por el Plan, por otra parte, respondía al propio criterio del Presidente Caldera al expresar: "En medio de las circunstancias que la vida tenga reservada a Venezuela, la única manera de que el Estado pueda cumplir a cabalidad con sus obligaciones, estará en realizar, en una forma plena, este proceso de Reforma Administrativa". Véase su discurso de 31 de mayo de 1971 en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela (1969-1971)*, *cit.*, p. 80.

48. Véanse los comentarios coincidentes con este enfoque global de la estrategia de reforma administrativa en Yehzekel Droor, "Strategies for administrative reform", *loc. cit.*, pp. 22 y ss.; y en W. Jiménez Castro, *Strategies de la reforme administrative en Amerique Latine*, documento ESA/FA/1/8, Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre grandes Reformas Administrativas, 1971, *cit.* por Yves Chapel, *op. cit.*, p. 173.

49. Véase Allan-R. Brewer-Carias, *Reforma administrativa y desarrollo económico y social*, CAP, 1970, p. 11.

50. En este sentido, por ejemplo, A. F. Leemans señala que el enfoque macroadministrativo es con frecuencia necesario en las organizaciones gubernamentales de los países en desarrollo, pues toda la maquinaria administrativa es anticuada, desordenada y

2. Pero este primer elemento de la estrategia definida nos condujo inexorablemente a un segundo elemento: la reforma administrativa, no podía seguir siendo un proceso consistente en medidas aisladas y esporádicas, sino que tenía que obedecer a un plan general que respondiera a las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social. En otras palabras, la reforma administrativa tenía que ser un proceso planificado. Este elemento estratégico de la necesidad de elaborar un plan de reforma administrativa fue asimismo, resultado de una evolución cuyo primer esbozo aparece en el Decreto N° 103, del 23 de julio de 1969, reglamentario de la Comisión de Administración Pública,⁵¹ que encargó a dicho organismo el "proponer al Ejecutivo Nacional el plan de reforma administrativa" (Art. 2°). Posteriormente, en octubre de 1969, en oportunidad de instalar el Consejo de Reforma Administrativa de CORDÍPLAN, tuve ocasión de ahondar sobre sus implicaciones al indicar que "no podemos seguir pensando en una Reforma Administrativa en base a reformas y medidas aisladas e incoherentes, sin responder a una visión de conjunto, lo que venía caracterizando en los últimos años, el proceso de Reforma Administrativa en Venezuela".⁵² Al contrario, estoy convencido de que la Reforma Administrativa debe ser un proceso planificado,⁵³ y de ahí el término ahora tan difundido, de planificación administrativa, término que CEPAL ha definido como "un proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzar en un período determinado por medio de políticas, planes y el empleo eficiente de los recursos administrativos existentes,

mal coordinada, necesitando una completa y total revisión. Véase A. F. Leemans, "Administrative reform: an overview", *loc. cit.*, p. 13. La estrategia adoptada responde en cierta forma a las preguntas que Y. Droor se formula "administrative reform for what?; "efficiency or effectiveness, in doing what?". Véase Y. Droor, *Strategies for administrative reform*, *loc. cit.*, p. 22.

51. Véase en *Gaceta Oficial* N° 28.982, de 30 de julio de 1969, y en el libro CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, *cit.*, pp. 59 y ss. Asimismo fue publicado como apéndice N° 5 en el *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, *cit.*, vol. v, pp. 109 y ss.
52. Véase Allan-R. Brewer-Carías, "La reforma administrativa y la planificación del desarrollo económico y social", en CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, *cit.*, p. 45.
53. Véanse los criterios coincidentes en A. Robles Morales, "Planificación de la reforma administrativa integral", en ICAP, *Reforma administrativa; documentos de un seminario*, *cit.*, pp. 119 a 128; L. Grosenick y F. C. Mosher, *Reforme administrative: buts, strategies, instruments, techniques*, Document ESA/FA/meeting 1/15. Séminaire Interregional sur les Grandes Réformes Administratives dans les pays en voie du développement, ONU, Falmer Brighton, UK, 25 oct.-2 nov., 1971, pp. 4 a 14; Chi-Yuen Wu, "Public administration in the 1970's", *International Review of Administrative Sciences*, 1971, pp. 168 y 169; A. F. Leemans, "Administrative reform an overview", *Development and Change*, vol. 2, 1970-1971, N° 2, pp. 11-15; *cit.* por Yves Chapel, *op. cit.*, pp. 24, 37 y 71.

para conseguir un cambio de un nivel administrativo existente a otros mejores".⁵⁴ Como consecuencia de este criterio de la necesidad de planificar la reforma administrativa, con un criterio global en virtud de la estrecha interrelación que existe entre todos los elementos que conforman la Administración Pública, dentro de las primeras acciones que desarrollé en la Comisión fue la preparación de un esquema general que con la denominación "Áreas del Plan de Trabajo de la Comisión de Administración Pública para la programación de la Reforma Administrativa 1970-1974",⁵⁵ tuve la oportunidad de exponer por primera vez en la Primera Reunión de Programación de Asistencia Técnica Internacional realizada con los representantes de diversos organismos internacionales, celebrada en CORDIPLAN en noviembre de 1969.⁵⁶ Debo señalar, por otra parte, que ese esquema lo discutí con el Profesor Saúl M. Katz, de la Escuela Graduada para Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburgh, quien posteriormente dirigió el Proyecto "Paraguas" de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en la CAP entre 1970-1971 y con el Profesor Moisés Litchmajer, Director del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública, Sede Norte, que funciona en la Escuela Nacional de Administración Pública de la CAP, habiendo sido de enorme utilidad para la formulación definitiva del esquema, la conformidad de ambos, en líneas generales, con las ideas que les expuse.⁵⁷ En todo caso, el Capítulo VI del IV Plan de la Nación 1970-1974 ya citado, no fue sino desarrollo de dicho esquema, como también lo fue el Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa presentado al Consejo de Ministros en enero de 1971,⁵⁸ que posteriormente dio origen al Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional⁵⁹ presentado al Presidente de la República en junio de 1972, y que contiene y configura el Plan de Reforma Adminis-

-
54. Véase CEPAL, "La planificación administrativa para el desarrollo económico y social en América Latina", en el libro ONU, *Aspectos administrativos de la planificación; documentos de un Seminario*, cit., p. 181.
55. Publicado en el libro CAP, *La reforma de la administración pública por toda la administración pública*, cit., p. 87, y recogido posteriormente por el *IV Plan de la Nación (1970-1974)*, cit., p. 180, con el título "Sinopsis de la reforma administrativa".
56. Véase *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 1, p. 34.
57. Una explicación del esquema señalado puede verse en Allan-R. Brewer-Carías, *Reforma administrativa y desarrollo económico y social en Venezuela*, cit., pp. 23 y ss.; y con el mismo título en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, vol. 1, 1968-1969, cit., p. 56 y ss.
58. Los denominados "Cuadernos Verdes", publicados de enero a abril de 1971 en 5 volúmenes por la Comisión de Administración Pública.
59. Publicado en dos volúmenes, CAP, Caracas, 1972, 545 y 621 pp., respectivamente.

trativa, a cuya preparación se había comprometido con el Presidente de la República, el Presidente de la Comisión, conforme a las normas de su Decreto Reglamentario N° 103, de julio de 1969, ya citado.⁶⁰

En este sentido, en octubre de 1969, al instalar el Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Hacienda, ya exponía que "la primera labor de conjunto de la Comisión de Administración Pública, será la formulación de este Plan de Desarrollo Administrativo o Plan General de Reforma Administrativa".⁶¹ La planificación de la Reforma Administrativa en Venezuela entre 1969 y 1972 y que dio lugar al Informe citado, estaba esbozada en esta forma, desde el mismo momento en que se reorganizó la CAP en julio de 1969.

3. Pero aparte de la vinculación del proceso de Reforma Administrativa con el proceso de desarrollo económico y social y su planificación, y de la consideración de aquél como un proceso planificado (planificación administrativa), un tercer elemento configuró la estrategia de reforma adoptada, y este fue el criterio de que la reforma administrativa no podía ser un proceso impuesto desde afuera de la Administración Pública, sino que debía ser un proceso en cuya planificación y ejecución participara toda la Administración Pública. De ahí el criterio que desde el primer momento traté de generalizar de que "la Reforma de toda la Administración Pública, sólo puede hacerse por toda la Administración Pública",⁶² criterio que dio origen a la preparación y posterior aprobación del Decreto N° 141, del 17 de septiembre de 1969,⁶³ dictado mes y medio después que asumiera la dirección del proceso de reforma. Debo señalar que dicho Decreto, por el cual se instrumentaron los mecanismos de Reforma Administrativa tuvo como motivación la necesidad de "constituir en todas las dependencias y organismos públicos, los órganos de programación, ejecución y control de la Reforma Administrativa, en estrecha coordinación con la Comisión de Administración Pública",⁶⁴ y fue preparado —debo señalarlo ahora—, como reacción a un proyecto de Resolución que el Ministro de

60. Véase nota N° 48.

61. Véase Allan-R. Brewer-Carías, "Estrategia de la reforma administrativa en Venezuela", *loc. cit.*, p. 13.

62. Esta frase, que inclusive fue adoptada como título de una de las publicaciones de la CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública, cit.*, Caracas, 1970, 83 p., es de Louis F. Mariani, *Les chemins de la réforme administrative*, París, 1958.

63. Véase en *Gaceta Oficial* N° 29.025, de 18 de septiembre de 1968, y en el libro de la CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública, cit.*, p. 77 y ss.

64. Véase segundo "considerando" del Decreto.

Hacienda sometió en agosto de 1969 al Consejo de Ministros, regulando un Consejo de Reforma Administrativa en dicho Ministerio. En efecto, después de haberse dictado el Decreto N° 103, de 23 de julio de 1969,⁶⁵ reglamentario de la Comisión de Administración Pública y que le atribuía a este organismo la orientación, dirección y conducción del proceso de reforma administrativa, no podía admitirse que en forma aislada, en uno de los trece Ministerios de la Administración Nacional, se constituyeran mecanismos de reforma administrativa, independientes de la Comisión. Por ello, a través del Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación me opuse a la discusión del Proyecto del Ministro de Hacienda en Consejo de Ministros,⁶⁶ y como alternativa sometí a la consideración de dicho organismo un proyecto que extendía la idea concebida en el Proyecto del Ministerio de Hacienda, a todos los Ministerios e Institutos Autónomos que conformaban la Administración Nacional. En la Exposición de Motivos del Decreto N° 141 expuse, conforme a esa orientación, lo siguiente: "la motivación central del Decreto está en el convencimiento de que la Reforma Administrativa es un proceso en el cual deben intervenir, en forma activa y con un papel preponderante, los diversos organismos públicos en los cuales se va a efectuar, y de la necesidad de disipar la falsa idea de que la Comisión de Administración Pública es la única que puede realizar la Reforma. En este sentido, se establecen en los Ministerios, Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos unos Consejos de Reforma Administrativa y unas Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa".⁶⁷ Al instalar el primero de dichos Consejos de Reforma Administrativa, precisamente el del Ministerio de Hacienda en octubre de 1969, razonaba la motivación del Decreto al explicar que "en este aspecto, como en otros muchos, no supimos apreciar en su justo valor, la experiencia acumulada por otros países latinoamericanos. Con nuestra Comisión de Administración Pública sucedió entonces, pero con 20 años de retraso, algo similar a lo que acaeció, por ejemplo, con el Departamento Administrativo del Servicio Público del Brasil; orga-

65. Véase en *Gaceta Oficial* N° 28.982 de 30 de julio de 1969 y en el libro de la CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, cit., pp. 59 y ss.

66. Posición que discutí con Luis Ugueto Arismendi, Director General del Ministerio, quien era miembro del Directorio de la CAP, y con el funcionario que había redactado el proyecto en el Ministerio de Hacienda, Marcos Vinicio Sánchez, Director, posteriormente, de la Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa del Ministerio (OCRA) y de la Escuela Nacional de Hacienda, y uno de los funcionarios de dicho Ministerio más entusiastas en las actividades de reforma.

67. Véase en el libro de la CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, cit., p. 70 y 71.

nismo creado en 1937 y que quiso imponer, desde afuera, una Reforma, con carácter imperativo, Reforma que procedía de una élite que pretendía tener la exclusividad de los conocimientos técnicos imprescindibles para esa tarea.⁶⁸ Tanto en el Departamento Administrativo del Servicio Público del Brasil, como en la Comisión de Administración Pública, no se operó el necesario proceso de filtración de las nuevas ideas reformistas y de cambio de la Administración hacia los diversos niveles gubernamentales y precisamente, por esto, no lograron su objetivo.⁶⁹ Por ello, estimaba que con la idea de que “la responsabilidad de la Reforma debe ser compartida, por la Comisión de Administración Pública, con todos los organismos administrativos” como lo exigía el Decreto N° 141 señalado, “la Comisión de Administración Pública de órgano que pretendía imponer una reforma desde afuera, ha pasado a ser un órgano normativo, orientador, coordinador y evaluador de las reformas que los Consejos de Reforma Administrativa harán e iniciarán en todos los Ministerios de Institutos Autónomos”.⁷⁰ Conforme se explica en la Exposición de Motivos del señalado Decreto N° 141, de septiembre de 1971, “los Consejos de Reforma Administrativa están concebidos como organismos centrales a nivel de cada Ministerio e Instituto Autónomo, destinados a elaborar los programas de Reforma Administrativa en el organismo respectivo conforme a los lineamientos que proponga la Comisión de Administración Pública al Ejecutivo Nacional”. Esos Consejos de Reforma Administrativa están presididos en cada Ministerio, por el Ministro, e integrados por todos los Directores del organismo, y su justificación “está en la necesidad de *comprometer* en el proceso de reforma, a todos los Directores de los organismos correspondientes” . . . “Así como la Comisión de Administración Pública no puede ella sola realizar la Reforma de la Administración Pública, sin *comprometerse* en dicho proceso a todos los organismos públicos; asimismo, el Ministro o el Director General, a través de adecuados mecanismos y con el asesoramiento de la CAP, deben *comprometer* en el proceso de Reforma a todo el tren directivo del organismo. . . Como

68. Véanse las referencitas a la experiencia del Brasil en CEPAL, la Planificación administrativa para el desarrollo económico y social en América Latina en ONU, *Aspectos administrativos de la planificación: documentos de un Seminario*, cit., pp. 188 y ss.; Kléber Nascimento, “Réflexions sur une stratégie de la réforme administrative: l’expérience fédérale brésilienne”, *Bulletin de l’Institut International d’Administration Publique*, avril-juin, 1970, pp. 78 a 80, cit. por Yves Chapel, *op. cit.*, p. 68; y Hahn-Been Lee, Bureaucratic models and administrative reform, *Development and Change*, vol. 2, 1970-1971, N° 2, p. 61.

69. Véase A. R. Brewer-Carías, “Estrategia de la reforma administrativa”, *loc. cit.*, p. 11.

70. *Idem.*

Secretariado Permanente del Consejo de Reforma Administrativa, el Decreto prevé la integración, en cada organismo, de unas Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa (OCRA), dependientes del Ministro o del Director General", que actúan en estrecha coordinación con la Comisión de Administración Pública, en la elaboración técnica de los proyectos y propuestas de reforma en cada entidad.⁷¹ En todo caso, es de destacar que la constitución de todos estos instrumentos de reforma, confirmaban en Venezuela, un "sistema de reforma administrativa" integrado como lo señala Jiménez-Castro, por un órgano central de carácter normativo y de unidades sectoriales de ejecución.⁷²

En esta forma, el tercer elemento de la estrategia para la Reforma Administrativa adoptada en Venezuela a partir de 1969, tenía por objeto lograr la *participación* de todos los niveles administrativos en el proceso, mediante la configuración de un sistema, y a través de esa vía, comprometer a todos los funcionarios directivos en el mismo.⁷³ Sin embargo, esta estrategia de participación podía significar la realización de esfuerzos de reforma en todo el ámbito de la Administración Pública Nacional por los diversos organismos públicos en forma incoherente y desordenada. Por ello, y con el objeto de darle la debida uniformidad al proceso, de manera que su planificación respondiera a los mismos criterios, desde el primer momento planteé la necesidad de que el Ejecutivo Nacional dictara unos "lineamientos generales de la reforma administrativa" lo que no era otra cosa que la definición de una política de reforma administrativa por el Presidente de la República. En efecto, el mismo Decreto N° 141, de septiembre de 1969, ya señalado, atribuyó a los Consejos de Reforma Administrativa que funcionan en cada organismo, la facultad de "elaborar los programas de reforma administrativa, conforme a los *lineamientos* que determine el Ejecutivo Nacional

71. Véase la exposición de Motivos del Decreto N° 141, de 17 de septiembre de 1969, en el libro CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda administración pública*, *cit.*, pp. 71 y 72.

72. Véase Wilburg Jiménez Castro, "Stratégies de la réforme administrative en Amérique Latine", *cit.* en Yves Chapel, *op. cit.*, pp. 167 y 171.

73. Sobre la necesidad de establecer una adecuada participación de todos los organismos públicos en proceso de reforma administrativa, en lugar de los métodos autoritarios de imposición de las reformas, véase: Leigh Grosenick y Frederick C. Mosher, *Reforme administrative: buts, stratégies, instruments, techniques*, *loc. cit.*, p. 27; K. N. Butani, Implementing administrative innovations and reforms, *The Indian Journal of Public Administration*, July-September, 1966, pp. 612-618, *cit.* por Yves Chapel, *op. cit.*, p. 40; Michel Crozier, "Pour une théorie sociologique de l'action administrative", en *Traité de science administrative*, París, 1966, pp. 772 a 774, *cit.* por Yves Chapel, *op. cit.*, p. 43. En contra véase, Allan R. Cohen, "The human dimensions of administrative reform; towards more differentiated strategies for change", *Development and Change*, vol. 2, 1970-1971, N° 2, p. 77.

a proposición de la Comisión de Administración Pública”,⁷⁴ Por lo que la estrategia de participación que él definía, ya exigía la formulación de los lineamientos generales de la Reforma. En octubre del mismo año 1969 al comentar la forma en que participarían todos los organismos públicos en las labores de planificación de la reforma, señalé que “en la formulación de este Plan se seguirá un doble proceso de acción en forma paralela: por una parte, la labor de diagnóstico y de propuestas de modificación y de modernización macroadministrativa que respecto a estructuras y sistemas propondrá la Comisión de Administración Pública, y por otra parte, la labor similar en cuanto a estructuras y sistemas de carácter microadministrativo, a nivel de Ministerios y a nivel de Institutos Autónomos, que realizarán las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa y los Consejos de Reformas Administrativas. La acción de estos últimos, guiada por estos *lineamientos generales* de la Reforma Administrativa que, con carácter previo, adoptará el Consejo de Ministros a proposición de la propia Comisión de Administración Pública. De la confluencia de estas dos acciones o labores se formulará el Plan General de Reforma Administrativa, que se integrará al Plan de la Nación elaborado por la Oficina Central de Coordinación y Planificación”,⁷⁵ lo que sucedió, en efecto, al incorporarse al IV Plan de la Nación 1970-1974 el Capítulo VI sobre Reforma Administrativa y al elaborarse y someterse a consideración del Presidente de la República el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional en 1972.⁷⁶ En todo caso, la elaboración de un documento que estableciera la política gubernamental de reforma administrativa la inicié en noviembre de 1969, al someter a discusión un primer borrador⁷⁷ entre los funcionarios de la Comisión de Administración Pública.⁷⁸ Posteriormente, enero de 1970, sometí al Presidente de la República la primera versión del texto de lo que posteriormente sería la Instrucción Presidencial

74. Art. 3º, ordinal 1º del Decreto N° 141, de 17 de septiembre de 1969.

75. Véase Allan-R. Brewer-Carías “Estrategia de la reforma administrativa en Venezuela”, *loc. cit.*, p. 13.

76. Véase notas Nos. 45 y 59.

77. Recuerdo que al concluir la lectura de dicho primer borrador, el profesor J. R. Whitaker-Penteado del Centre International de Perfectionnement Professionnel et Technique de la OIT, en Torino, quien en el momento se desempeñaba como asesor de la OIT en Caracas, me indicó que lo necesitábamos en Venezuela en materia administrativa era una “revolución administrativa”. Esa frase, que comparto, me obligó a repensar el primer borrador de la Instrucción y elaborar uno que muy poco conservó de aquél.

78. Las discusiones en torno a ese documento y la falta de sugerencias de algunos funcionarios de la Comisión produjo el que precipitara la primera reorganización global de la Comisión en noviembre de 1969.

RA-1 de 13 de mayo de 1970, mediante la cual se establecen los lineamientos generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional.⁷⁹ Este documento, como pieza que uniformizaba el proceso de reforma administrativa dentro de su estrategia participativa, configuró ni más ni menos que la formulación de la política gubernamental en la materia, y como orden emanada del propio Presidente de la República, lo comprometía a él y al Consejo de Ministros, en la realización de la misma.

III. LAS TACTICAS PARA LA OBTENCION DE LAS DECISIONES POLITICAS SOBRE REFORMA ADMINISTRATIVA

En su discurso de toma de posesión de la Presidencia de la República, en marzo de 1969, el Presidente Caldera anunció al país su propósito de iniciar la reforma administrativa en Venezuela, para "dejar a un lado estructuras arcaicas, incapaces de marchar a tono con la transformación del país y la mentalidad de sus habitantes",⁸⁰ siguiendo en esta forma la orientación que había planteado el electorado en 1968, en su Programa de Gobierno.⁸¹ Puede decirse entonces que indudablemente, el Presidente Caldera tenía decidido darle un impulso importante al proceso de transformación de la Administración Pública, lo cual confirmara en marzo de 1969, en su Mensaje al Congreso luego de su primer año de Gobierno, cuando afirmaba que "la reforma administrativa marcha con paso firme. Es un hecho reconocido el de que las estructuras de la Administración Pública no responden a las circunstancias del tiempo que vivimos. Mecanismos arcaicos restan eficacia a la acción del Estado y de los entes públicos".⁸²

Conforme a toda esta disposición del ánimo presidencial de apoyo al programa de reforma administrativa, puede decirse que en el primer año del período constitucional del Presidente Caldera, la labor de la Comisión de Administración Pública se caracterizó por la definición

79. Véase en *Gaceta Oficial* N° 1399, extraordinario, de 13 de mayo de 1970. La Instrucción fue publicada además, en el libro de la CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, cit., pp. 31 y ss.; en el *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, vol. 2, 1970-1971, Caracas, 1972, pp. 485 a 518; en la *Revista de Administración Pública*, Madrid; y en el *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 1, apéndice N° 7 de la primera parte, pp. 123 a 155.

80. Véase la referencia en CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, cit., p. 22.

81. Véase cit. en nota 45.

82. Véase *Venezuela en 1969. Primer mensaje del Presidente Caldera al Congreso*, 11 de marzo de 1969, XXXV.

de la estrategia a seguir en el proceso de reforma, tal como se ha señalado anteriormente, y por la búsqueda de consolidación de la voluntad política evidenciada por el Presidente de llevar a cabo la reforma.⁸³ En esta fase preparatoria de la experiencia de reforma administrativa en Venezuela, posterior a 1969, diversos elementos tácticos fue necesario poner en práctica para mantener un interés permanente de los altos niveles del Ejecutivo Nacional en el proceso.

En efecto, tal como se señaló, uno de los primeros pasos dados por el Presidente Caldera en relación a la reforma administrativa fue la adscripción del órgano existente para realizar las labores en dicho campo, la Comisión de Administración Pública, a la Oficina Central de Coordinación y Planificación.⁸⁴ Esta decisión, promovida por el Jefe de CORDIPLAN, Luis E. Oberto, de quien recibimos unos de los más constantes apoyos en el Gobierno, a menos de treinta días después de instalado éste, y sin que en ese momento existiera criterio alguno sobre cómo se iba a reiniciar esa actividad, ante el peligro de que la CAP fuera absorbida como una unidad más dentro de la Organización de CORDIPLAN, me hizo temer que el proceso de reforma administrativa se fuera realmente a realizar.⁸⁵ En efecto, estaba consciente de que uno de los elementos tácticos esenciales en el proceso de reforma administrativa, era no sólo la existencia de una unidad administrativa especializada con experiencia en el campo,⁸⁶ sino de una unidad con posibilidad de tener acceso a los altos niveles de decisión del gobierno y con una relativamente amplia autonomía de acción. La adscripción de la CAP a CORDIPLAN tenía el riesgo de minimizar el organismo, lo cual podía ser acelerado por el desprestigio que el mismo había sufrido en los años anteriores y la posición de debilidad política que su Director tenía al inicio del Gobierno del Presidente Caldera, pues había sido nombrado

83. Tal como Martínez Cabañas lo indica, es indudable que en general los Jefes de Estado no se deciden fácilmente a iniciar un proceso de reforma administrativa. Véase en Martínez Cabañas *Bases para una reforma administrativa*, doc. cit. por Yves Chapell, *op. cit.*, p. 172. El mismo Presidente Caldera ha expresado en 1971 que "atreverse a emprender en ese mar proceloso de la Reforma Administrativa ha exigido una gran decisión". Véase en su prólogo al libro Allan-R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la ley de carrera administrativa*, Caracas, 1971, p. XI.

84. Véase nota N° 44.

85. En una carta que en abril de 1969 dirigí al doctor Aristides Calvani, Ministro de Relaciones Exteriores, y quien había tenido a su cargo la coordinación del Programa de Gobierno del Presidente Caldera en 1968, le señalé mi temor de que esa decisión pudiera ser "el principio del fin de la Reforma Administrativa".

86. Véase K. N. Butani, "Implementing administrative innovations and reforms", *The Indian Journal of Public Administration*, 1966, pp. 612-618, cit. por Yves Chapel, *op. cit.*, p. 40.

por el Gobierno anterior, desde 1967, y había manifestado su deseo de renunciar al cargo. En virtud de esta situación, al proponérseme el cargo de Director-Ejecutivo de la CAP, entre las condiciones que exigí al Jefe de CORDIPLAN para aceptarlo había dos de relevancia en cuanto a los elementos tácticos: por una parte, el que se asegurara al Director de la CAP acceso al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, y se le garantizara a la Comisión total autonomía de acción en la preparación de la estrategia de reforma; y por la otra, el que se aprobara previamente un Decreto reglamentario de la Comisión de Administración Pública, en el cual por primera vez se regularan sus atribuciones, ya que desde el Decreto de creación de la CAP, en 1958, ésta había funcionado sin que se determinara qué podía hacer y en qué forma. Estas condiciones fueron adecuadamente satisfechas, pues si bien no se le aseguró al Presidente de la CAP la asistencia al Consejo de Ministros, lo cual no era indispensable en la fase de planificación de la reforma, el acceso de los altos niveles de decisión política se aseguró por otras vías: ausencia de potestad de "veto" por parte del Jefe de CORDIPLAN respecto de las propuestas formuladas por la CAP para ser presentadas al Presidente de la República o al Consejo de Ministros; acceso y contacto directo del Presidente de la CAP con los Ministros del Ejecutivo Nacional; y autonomía en la realización de sus actividades.⁸⁷ Por otra parte, la condición sugerida de la aprobación previa del Reglamento de la CAP, también se cumplió, y sólo fue el 1º de agosto de 1969, después de aprobarse el 23 de julio el Decreto N° 103 mediante el cual se dictó dicho Reglamento de la Comisión y que seguía el texto del Proyecto que había presentado al Jefe de CORDIPLAN, que aceptó el nombramiento, considerando que este texto aseguraba la debida autonomía y adecuado nivel político al organismo de reforma.⁸⁸ Uno de los puntos resaltantes de dicho Reglamento fue la regulación, por pri-

87. El propio Presidente Caldera, al referirse al equipo que trabajaba en la Comisión, puntualizó que "se le ha garantizado la más amplia libertad posible dentro de las responsabilidades inherentes a su alta ubicación en la jerarquía político-administrativo". Véase el Prólogo del Presidente Caldera al libro Allan-R. Brewer-Carías. *El estatuto del funcionario público en la ley de carrera administrativa, cit.*, p. 11. La misma idea la refirió en su discurso en la graduación del Curso Superior de Postgrado en Administración Pública de la ENAP, el 31 de mayo de 1971. Véase en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela, 1969-1971, cit.*, p. 78.

88. Véase el Decreto N° 103 en *Gaceta Oficial* N° 28.982, de 30 de julio de 1969. Véase asimismo con su exposición de motivos en el libro de la CAP, *La reforma de la administración pública por toda la administración pública, cit.*, pp. 55 y ss. Recuerdo haber comentado el primer borrador de este Decreto con Henri Roson, en aquel momento encargado del Departamento de América Latina en el Instituto Internacional de Administración Pública (París). Véase la referencia en el *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional, cit.*, vol. 1, p. 55.

mera vez, del Directorio que debía tener la CAP y que si bien fue nombrado en los primeros meses de su existencia en 1958⁸⁹ luego fue disuelto, quedando la dirección del Organismo solamente en manos de un Director Ejecutivo hasta 1969.

De acuerdo al Reglamento de 1969, al contrario, la CAP, cuenta con un Directorio en el cual participan de pleno derecho, el Director General de CORDIPLAN y el Director General del Ministerio de Hacienda, presidido por un Presidente que asumió las funciones del antiguo Director Ejecutivo de la Comisión.⁹⁰ La vinculación de la Oficina Central de Coordinación y de Planificación y del Ministerio de Hacienda en el Directorio de la CAP a través de los funcionarios de segunda mayor jerarquía de dichas organizaciones, en cierta forma fue el primer elemento táctico en la búsqueda de un equilibrio político-administrativo que garantizara la autonomía de la CAP. Por una parte, en el Ministerio de Hacienda se venían realizando una serie de proyectos de reforma administrativa auspiciados por el Ministro Pedro Tinoco H., que debían aprovecharse para el programa general, comprometiéndose al Ministerio en su realización: para ello, la mejor manera de lograrlo era envolver y comprometer al Director General del Ministerio en la definición de la política nacional de reforma administrativa. Por otra parte, la presencia en el Directorio de la CAP de un funcionario de la más alta jerarquía del Ministerio de Hacienda servía para realizar un contrabalance frente a cualquier intento de CORDIPLAN, que afortunadamente no se presentó, de absorber a la CAP y eliminarle su autonomía. El Directorio nombrado tuvo por objetivo el definir la estrategia a seguir en el proceso de reforma, y una vez hecho esto mediante reuniones semanales durante casi un año, el trabajo de la CAP pudo continuar su marcha bajo la sola dirección de su Presidente, disminuyéndose considerablemente la frecuencia de las reuniones del Directorio.⁹¹

89. Véase Roderick T. Groves, "Administrative reform and the politics of reform: the case of Venezuela", *loc. cit.*, p. 437.

90. El Directorio de la Comisión se designó por Decreto N° 170, de 16 de octubre de 1969, integrado en la siguiente forma: Allan-R. Brewer-Carías, Presidente; Enrique Pérez Olivares (posteriormente designado Ministro de Educación); Alfredo Rodríguez Delfino; Luis Ugueto Arismendi (hasta octubre de 1970) y Carlos Emmanuelli Llamozas (desde octubre de 1970), ambos como Directores Generales del Ministerio de Hacienda; Antonio López Acosta, como Director General de Cordiplán; y Antonio Ugueto y Sergio León Morales en representación, respectivamente, del Ministro de Hacienda y del Jefe de Cordiplán.

91. Una vez que se aprobó el programa de trabajo de la Comisión a fines del año 1969, las reuniones del Directorio fueron más de naturaleza informativa, y cumplían su doble objetivo de obtener el aporte de sus miembros en relación a los programas de la CAP, e informarles acerca de las actividades de la misma. Este último obje-

Por otra parte, puede decirse que el Reglamento de la CAP dictado en julio de 1969 venía a constituir la primera decisión política del Presidente de la República, en relación al proceso de reforma mediante un acto jurídico —Decreto—, en el cual le delimitó a la Comisión sus atribuciones inmediatas. Conforme al mismo Reglamento, la CAP venía a configurarse propiamente como un organismo de planificación de la reforma, y por tanto, de carácter asesor, y su contenido refleja indudablemente una decisión política firme de planificar la reforma administrativa, partiendo de la premisa de que toda decisión de ejecución o implementación de reforma administrativa, debía ser posterior a la planificación de la misma.

Esta distinción es importante establecerla, pues debe quedar claro que todos los elementos tácticos desarrollados por la CAP durante los años 1969 y 1970 tenían por objeto consolidar la única decisión política que racionalmente podía adoptarse en ese momento: la decisión política de planificar la reforma, de por sí difícil de obtener, pues no es infrecuente la preferencia de los gobernantes en las acciones de corto plazo o efectistas, antes que en las de largo plazo —como la elaboración de un plan de reforma administrativa—, cuyos efectos casi nunca pueden apreciarse durante el período de gobierno en la cual se adoptan.⁹² Debo destacar este factor, pues hay que reconocer la posición del Presidente Caldera, quien siempre consideró que, como consecuencia de la planificación de la Reforma Administrativa que ordené y que su Gobierno realizó, los resultados no serían apreciados en el período de su Gobierno, y al contrario, considero que el Plan sería uno de los mejores legados de su Gobierno a los siguientes.⁹³ Esta actitud asumida por el Jefe del

tivo tuvo gran importancia por la participación en sus reuniones de los altos funcionarios señalados, tanto del Ministerio de Hacienda, como de Cordiplán.

92. De ahí la poca prioridad que se le da en general a los programas de reforma administrativa, según la apreciación de A. F. Leemans, *Administrative reform; an overview*, loc. cit., p. 7.

93. Esta posición la mantuvo el Presidente Caldera en diversas ocasiones. En efecto, el 13 de mayo de 1970, al firmar la Instrucción Presidencial RA-1 por la cual estableció los lineamientos generales de la Reforma Administrativa fuera "la mejor herencia que, desde el punto de vista de la gestión de las actividades del Estado, podamos legar a los próximos gobiernos de Venezuela" (véase en el libro de la CAP, *Lineamientos generales de reforma administrativa*, cit., p. 18). Por otra parte, en su Rueda de Prensa N° 87, del 11 de febrero de 1971, el Presidente señaló lo siguiente: "quiero señalar que el propósito anunciado en el momento de iniciarse el período constitucional de acometer la empresa de la Reforma Administrativa se mantiene firmemente en marcha. Sabemos que con ello realizamos un trabajo cuyos beneficios no los ha de palpar este Gobierno. Es para los gobiernos ulteriores para quienes trabajamos en esta materia; pero lo consideramos un deber inaplazable (véase en Rafael Caldera, *Habla el Presidente*, vol. 2, Caracas, 1971, pp. 546 y 547). Posteriormente, en su 2° Mensaje al Congreso, el 11 de marzo de 1971, expresó que "En éste, como en otros asuntos, la acción del gobierno no se orienta a obtener

Estado fue la mejor garantía para la realización del trabajo de la CAP durante el período 1969-1973 en el campo de la planificación de la reforma y de la implementación de una serie de propuestas.

Por tanto, insistimos, los primeros elementos tácticos utilizados por la CAP se orientaron hacia la consolidación, en sucesivas decisiones ejecutivas, de esta voluntad planificadora. Para ello, el Presidente de la República auspició la formación de un equipo de técnicos en la CAP, respecto de los cuales pueden aplicarse los requerimientos que E. Pisani indica deben tener los reformadores, al señalar que la reforma "debe ser confiada a hombres que tengan la suficiente experiencia como para no hacerse vanas ilusiones, pero que sin embargo no tengan demasiado, pues una muy larga experiencia administrativa da el sentido de lo que es posible o imposible, pero no da el sentido de lo que es necesario".⁹⁴ Lo cierto es que no nos hicimos ilusiones, y desde el primer momento, aprovechando las decisiones políticas del Presidente, nos comprometimos a elaborar un Plan General de Reforma Administrativa que pudiera no sólo servir para la implementación de la misma, sino para guiar el futuro crecimiento de la Administración Pública.⁹⁵ Todos los esfuerzos de la CAP estuvieron, por tanto, dirigidos a elaborar este Plan para lo cual se hacía necesario desarrollar una amplísima campaña de opinión dentro y fuera de la Administración Pública, con el objeto de interesar a todos los niveles administrativos y al público en la problemática administrativa. En esta forma, y con motivo de la estrategia de participación

mejoras tangibles para un período constitucional, sino a ofrecer al Estado, y a quienes puedan ser sus personeros en los períodos siguientes, una instrumentación más idónea para que su esfuerzo resulte positivo, en beneficio de los altos fines que deben guiarlo en todo instante" (véase en *Venezuela en 1970, 2º mensaje al Congreso*, 11 de marzo de 1971, p. 20). En su Tercer Mensaje al Congreso, el 9 de marzo de 1972, ahondaba sobre la misma idea al expresar: "En cuanto al funcionamiento de la Administración Pública, tema de abundantes consideraciones en el campo de la opinión, si algún esfuerzo ha sido hecho con vistas al futuro, en forma científicamente planeada y con el convencimiento de que sus resultados sólo podrán sentirse de lleno en los venideros años, ha sido el de la Reforma Administrativa" (véase en *Venezuela en 1971, tercer mensaje del Presidente al Congreso*, 9 de marzo de 1972, p. 22). Asimismo, en el Prólogo que el Presidente Caldera escribió al libro de Allan-R. Brewer-Carías, *El Estatuto del funcionario público en la ley de carrera administrativa, cit.*, ratificaba su criterio al afirmar: "Sus resultados [de la Reforma Administrativa] no podrán apreciarse de inmediato sino en medida muy pequeña; pero su proyección abarcará, positivamente, más de una generación" (p. 11). "La Reforma Administrativa no es una acción de este o aquel gobierno, sino un gran compromiso nacional" (p. 15).

94. Ver. E. Pisani, "La réforme administrative", en *Productivité française*, N° 10, octubre, 1952 pp. 5 y 6, *cit.*, por Yves Chapel, *op. cit.*, p. 58.

95. Véase la comunicación del 12 de junio de 1972 dirigida al Presidente de la República por el Presidente de la CAP, mediante la cual le presentó el Plan de Reforma Administrativa, en CAP, *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional, cit.*, vol. 1, p. 17.

que se había definido por el Decreto N° 141 de 17 de septiembre de 1969 y a la cual me he referido anteriormente, la oportunidad brindada por la instalación formal de todos los Consejos de Reforma en cada uno de los Ministerios y en la gran mayoría de los Institutos autónomos, fue ciertamente invaluable, pues me permitió, en cada caso, explicar formalmente a todos los altos niveles directivos de cada organismo, en su sede, los objetivos y aspectos generales del proceso de reforma administrativa. Esta actividad de instalación de los Consejos de Reforma se cumplió fundamentalmente en los últimos meses del año 1969 y en los primeros meses de 1970; y aun cuando el funcionamiento posterior de los Consejos de Reforma Administrativa fue ciertamente irregular, dependiendo de la importancia que la reforma interna de los Ministerios tuvo para cada organismo,⁹⁶ debe señalarse que su principal aporte fue el de servir de elemento táctico para difundir las ideas reformistas y comprometer, así fuera formalmente, a los Ministros y Directores de los organismos, en su realización. Esta difusión masiva de las ideas reformistas que buscaba aminorar la resistencia burocrática natural frente al cambio administrativo,⁹⁷ y el entusiasmo que comenzaba a surgir en las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa recién formándose,⁹⁸ hasta cierto punto produjo la necesidad de que se dictaran por el Presidente de la República los lineamientos generales de la Reforma Administrativa de manera de dotar de la coherencia necesaria al proceso, lo cual se hizo mediante una instrucción u orden del Presidente en mayo de 1970.⁹⁹ La importancia de dicho acto fue fundamental desde el punto de vista táctico, pues significó un evidente fortalecimiento de la decisión política del Presidente Caldera, quien ratificó todo su respaldo a la CAP.¹⁰⁰ Sobre la importancia de este documento,

96. Es de destacar, por ejemplo, la labor del Consejo de Reforma Administrativa de los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, Hacienda, Obras Públicas y Educación. Véase sobre la constitución de dichos organismos en los diversos Ministerios e Institutos autónomos en la Reforma Administrativa en 1969 (parte N° 6 del Informe Anexo al Primer mensaje del Presidente Caldera al Congreso, el 11 de marzo de 1970, pp. 65 a 74) publicado en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela 1969-1971*, cit., p. 42.

97. Véase sobre esto, los comentarios de A. F. Leemans, "Administrative reform: an overview", *loc. cit.*, pp. 9 y 14.

98. El funcionamiento posterior de estas unidades, incorporadas a las oficinas de Planificación y Presupuesto de los Ministerios, también fue irregular. Sin embargo, también debemos destacar particularmente las actividades desarrolladas por las mismas en los institutos autónomos y empresas del Estado de mayor importancia, y en los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comunicaciones, Hacienda, Educación, Obras Públicas, Sanidad y Asistencia Social y Agricultura y Cría.

99. Véase la Instrucción RA-1 de 13 de mayo de 1970, *cit.* en nota N° 74.

100. Véase el discurso del Presidente en el momento de la firma de dicho documento en el libro CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, cit., p. 18.

en la oportunidad de su emisión por el Presidente de la República, señalé lo siguiente: "Por una parte, es la primera vez que en las últimas décadas, un Presidente de la República utiliza la fórmula de la Instrucción para dirigir una orden ejecutiva que tiene por destinatarios a su propia administración y a los funcionarios que la componen. Este hecho, por tanto, marca el inicio de una nueva etapa en la forma de las comunicaciones del Presidente de la República con los diversos niveles de la Administración Pública que, estoy seguro, dará sus resultados positivos en forma inmediata.¹⁰¹ Pero lo novedoso de la Instrucción no se queda en su forma, sino también en su contenido. Es también la primera vez que en Venezuela, un Presidente de la República asume claramente el problema de la Reforma Administrativa y, ordena la realización del proceso definiéndole sus grandes líneas. Y este hecho, permítanme que insista en ello, también tiene relevancia especial, si observamos cualquier proceso de Reforma Administrativa en las experiencias que nos muestra la Administración Pública comparada. No conocemos ningún precedente en el cual un Jefe de Estado haya dictado un acto de esta naturaleza en materia de Reforma Administrativa, englobando en el mismo todos los aspectos estructurales, funcionales y funcionariales de la Administración Pública".¹⁰²

1. Ahora bien, en dicha orden presidencial se destacaron claramente dos enfoques a llevar a cabo paralelamente en la planificación de la reforma administrativa: el enfoque macroadministrativo y el enfoque microadministrativo. "En el primer enfoque —dice dicho documento— corresponderá a la Comisión de Administración Pública, como órgano asesor del Presidente de la República, realizar un macroanálisis y un diagnóstico de la Administración Pública venezolana a escala Nacional, y en particular de sus estructuras, sistemas y procedimientos administrativos, conforme al programa que se establecerá en el IV Plan de la Nación 1970-1974.¹⁰³ Como resultado de esa labor, en el curso del año 1971, la Comisión de Administración Pública deberá presentar a la consideración del Presidente de la República en Consejo de Ministros, un Plan General de Reforma Administrativa, para su aprobación y posterior ejecución.¹⁰⁴ En el enfoque microadministrativo de Reforma

101. La técnica de la instrucción fue luego utilizada por el Presidente de la República en diversas oportunidades.

102. Véase en CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, cit., pp. 23 y 24.

103. Dicho programa, como se ha indicado, fue establecido en un capítulo especial en el *IV Plan de la Nación, 1970-1974*. Véase la referencia en nota N° 45.

104. A comienzos de 1971, conforme a la referida instrucción, se presentó a la consideración del Ejecutivo Nacional el *Informe preliminar de la reforma administrativa*

Administrativa, corresponderá a los respectivos Consejos de Reforma Administrativa y Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, en estrecha cooperación y con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, la realización de un microanálisis y diagnóstico de las estructuras, sistemas y procedimientos existentes en el respectivo organismo, con vistas a la formulación de diversas propuestas de reforma estructural y funcional, y a su ejecución durante el presente y los próximos años".¹⁰⁵

A. En el campo macroadministrativo, cuya programación se ordenaba realizar bajo tres ángulos: la reforma estructural (organización), la reforma funcional (sistemas instrumentales) y la reforma de la función pública (administración del personal público), entre 1970 y 1972 se realizó el diagnóstico de la administración nacional¹⁰⁶ y se elaboró el plan de las dos primeras (reforma estructural y funcional), que está contenido en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, ya señalado,¹⁰⁷ presentado al Presidente de la República en junio de 1972. Dicho Plan no abarca la reforma de la función pública, pues en este campo, el único que había sido exhaustivamente trabajado en la Comisión en la década de los sesenta, se pasó de la programación a la ejecución en septiembre de 1970 al aprobarse por el Congreso la Ley de Carrera Administrativa.¹⁰⁸

En efecto, tal como se indicó anteriormente, en 1959 la Comisión de Administración Pública redactó un Proyecto de Ley de Carrera Administrativa presentado al Congreso en 1960,¹⁰⁹ el cual, aún cuando discutido en 1965, no fue nunca aprobado por las Cámaras Legislativas. En

en cinco volúmenes (véase nota N° 55) y el cual después de revisado y discutido, dio origen al Informe sobre la reforma de la administración pública nacional presentado en junio de 1972. (Véase nota N° 56) y que contiene el Plan de Reforma de la Administración Pública.

105. Véase parágrafo 2° de la Instrucción Presidencial en el libro CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, cit., p. 32.
106. La realización de las actividades iniciales para el diagnóstico estuvieron a cargo del Centro de Investigaciones Administrativas para el Desarrollo (CIAPED) de la CAP, que dirigía Lúgía Valladares de Salcedo, y sobre el mismo puede consultarse el documento CAP, *Metodología del diagnóstico de la administración pública nacional*, Caracas, 1970.
107. Véase nota N° 56.
108. Véase en *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 1.428, de 4 de septiembre de 1970. Véase también en el anexo N° 1 del libro Allan-R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la ley de carrera administrativa*, cit., pp. 121 y ss. Véase, además, Allan-R. Brewer-Carías, "Le statut des fonctionnaires vénézuéliens", en *Annuaire International de la Fonction Publique 1971-1972*, París, pp. 393 a 404.
109. Véase los comentarios sobre dicho proyecto en Roderick T. Groves, "Administrative reform and the politics of reform: the case of Venezuela", *loc. cit.*, pp. 439 y ss.

1970, en virtud de la minoría parlamentaria que tenía el partido COPEI que respaldaba al Presidente Caldera, los partidos de oposición decidieron reiniciar la discusión del proyecto de 1959 revisado en 1965. Con tal motivo, y aun cuando el Ejecutivo Nacional, oficialmente no tomó posición al respecto,¹¹⁰ la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados solicitó la opinión de la Comisión de Administración Pública en relación al proyecto referido. En tal virtud, en abril de 1970 tuve oportunidad de intervenir en la referida Comisión de la Cámara de Diputados, criticando radicalmente el Proyecto de ley que comenzaba a discutirse, el cual, por haber sido elaborado en 1959, ignoraba todos los adelantos que en el campo de la administración de personal se había hecho en el país en la década de los sesenta, además de que era incompleto a la luz de las exigencias de la Constitución de 1961.¹¹¹ Con motivo de dichas críticas, la CAP presentó a la Comisión referida de la Cámara de Diputados un nuevo proyecto de "Ley sobre Funcionarios Públicos" con una completa nueva concepción y sistematización, el cual fue acogido como documento de discusión y fue aprobado por el Congreso, con varias modificaciones, en septiembre de 1970.¹¹² La Ley de carrera administrativa aprobada, creó la Oficina Central de Personal la cual absorbió la unidad que con el mismo nombre funcionaba en la Comisión de Administración Pública,¹¹³ y a quien, con

-
110. El Presidente Caldera en su discurso en el acto de graduación del curso superior de postgrado en Administración Pública (1973), el 26 de junio de 1973, en este sentido señaló: "Quizás, la circunstancia no necesariamente infeliz, de que el gobierno que presido no hubiera contado con una mayoría determinante en las Cámaras Legislativas, ayudó a que se aprobara la Ley de Carrera Administrativa que desde hace tantos años reposaba bajo la consideración de los parlamentarios. No es fácil que un gobierno, sea cual fuere su signo o su nombre, haga el gesto magnánimo de desprenderse de las facultades que antes tenía para nombrar y remover a discreción a los funcionarios públicos, a través de una Ley de Carrera Administrativa". (Texto multigrafiado).
111. Pueden verse las críticas al proyecto en la comunicación que dirigí como Presidente de la CAP el 16 de abril de 1970 a la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, en el anexo N° 3 del libro Allan-R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la ley de carrera administrativa, cit.*, pp. 173 y ss.
112. Véase Allan-R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la ley de carrera administrativa, cit.*, pp. 192 (nota al pie de página). La táctica utilizada en este caso fue la presentación de un nuevo proyecto a la Comisión de Asuntos Sociales por la CAP, como documento de trabajo y no como criterio oficial del Poder Ejecutivo, lo cual facilitó su adopción como documento de discusión por los partidos de oposición. Véase nota N° 110.
113. La Oficina Central de Personal fue creada en 1961 en la CAP, y en 1970 su nombre fue cambiado por el de Oficina Asesora de la Función Pública habiendo sido dirigida ese año por Nelson Socorro, uno de mis colaboradores inmediatos en la CAP hasta 1972.

posterioridad, han correspondido las labores de implementación y ejecución de la Ley, como Oficina de nivel presidencial.¹¹⁴

B. En el campo microadministrativo, en un trabajo coordinado y realizado entre las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa y la CAP, durante el año 1970 se elaboraron propuestas de reforma interna en diversos Ministerios, las cuales se incorporaron al proyecto de Ley de Presupuesto para 1971, y posteriormente en 1971, al Proyecto de Ley de Presupuesto para 1972, no habiendo recibido en general aprobación por el Congreso.

En esta forma, y dejando aparte los aspectos de administración de personal que entraron en su fase de ejecución en 1970, puede decirse que la etapa de programación de la Reforma Administrativa estaba virtualmente concluida a comienzos de 1971 en el ángulo estructural, tanto en el campo microadministrativo como en el campo macroadministrativo, con la incorporación al Proyecto de ley de Presupuesto para 1971 de las reformas internas de los Ministerios¹¹⁵ y con la presen-

114. Particularmente, ha correspondido a la OCP la preparación de los reglamentos de la Ley de Carrera Administrativa; Reglamento del Directorio de la Oficina Central de Personal dictado por Decreto N° 537, de 10 de febrero de 1971 (*Gaceta Oficial* N° 29.438, de 11 de febrero de 1971); Reglamento sobre las atribuciones del Director ejecutivo de la Oficina Central de Personal dictado por Decreto N° 538, de 10 de febrero de 1971 (*Gaceta Oficial* N° 29.438, de 11 de febrero de 1971); Reglamento de vacaciones de funcionarios públicos nacionales dictado por Decreto N° 571, de 31 de marzo de 1971 (*Gaceta Oficial* N° 29.477, de 1° de abril de 1971); Reglamento sobre la bonificación de fin de año de los funcionarios públicos nacionales dictado por Decreto N° 577, de 14 de abril de 1971 (*Gaceta Oficial* N° 29.488, de 20 de abril de 1971); Reglamento sobre los sindicatos de funcionarios públicos dictado por Decreto N° 585, de 28 de abril de 1971 (*Gaceta Oficial* N° 29.497, de 30 de abril de 1971); Reglamento sobre las Juntas de Avenimiento dictado por Decreto N° 622, de 9 de junio de 1971 (*Gaceta Oficial* N° 29.540, de 21 de junio de 1971). (Estos reglamentos pueden verse en el anexo N° 2 del libro Allan-R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la ley de carrera administrativa, cit.*, pp. 151 y ss.); Reglamento relativo al régimen de permiso especial a los funcionarios de la administración pública nacional que ocupen cargos de libre nombramiento y remoción y de representación popular y al pago de indemnizaciones por causa de renuncias dictado por Decreto N° 1.252 de 21 de marzo de 1973; Reglamento de administración de personal para los empleados civiles del Ministerio de la Defensa y sus dependencias, dictado por Decreto N° 1.253, de 21 de marzo de 1972; y Reglamento parcial sobre los sistemas de clasificación de cargos y de remuneraciones, dictado por Decreto N° 1.276, de 17 de abril de 1973 (*Gaceta Oficial* N° 1.580, extraordinario, de 24 de abril de 1973).
115. En el Informe Anexo del Segundo Mensaje del Presidente Caldera al Congreso el 11 de marzo de 1971, se reseña que en el Proyecto de Ley de Presupuesto del año 1971, se propusieron en una nueva estructura orgánica, los presupuestos de los Ministerios de Hacienda, de Fomento, de Relaciones Exteriores, de Sanidad y Asistencia Social, de Obras Públicas y de Educación, habiendo sido aprobado por las Cámaras Legislativas solamente la reforma propuesta para el Ministerio de Hacienda. Véase en *Venezuela en 1970, Segundo mensaje del Presidente Caldera al Congreso*, 11 de marzo de 1971, pp. 85 a 92. Véase también en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela, 1969-1971, cit.*, p. 69.

tación al Ejecutivo del Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa.¹¹⁶ Es por ello que, en su Tercer Mensaje al Congreso el 9 de marzo de 1972, el Presidente Caldera señalaba que “ha llegado el momento en que los programas de Reforma Administrativa entren plenamente en vigor: tengo el firme optimismo de ver logrados los mejores entendimientos entre las ramas legislativas y ejecutivas para que la Reforma Administrativa avance, se conviertan en normas vigentes las recomendaciones ya estudiadas y la Administración pueda corresponder mejor a la inversión que supone y a los requerimientos que entraña dentro de la vida del país”.¹¹⁷ La necesidad de una colaboración del Congreso en la ejecución de los programas de Reforma Administrativa, ya la había planteado el mismo Presidente Caldera en su Segundo Mensaje al Congreso en marzo de 1971, al indicar que “es indispensable un acuerdo entre las ramas del Poder Público para que la Reforma Administrativa se haga con la celeridad necesaria y obtenga resultados óptimos”,¹¹⁸ idea en la cual va a insistir en diversas ocasiones.¹¹⁹ Sin embargo, a pesar del optimismo del Presidente de que surgieran los mejores entendimientos entre el Congreso y el Poder Ejecutivo en materia de Reforma Administrativa, lamentablemente, el Congreso mostró durante todo el período del Presidente de la República una constante oposición a todo intento de mejoramiento de la Administración Pública,¹²⁰ oposición que no se pudo superar por el respaldo minoritario

-
116. Véase nota N° 55. Con motivo de la elaboración de este Informe, el Presidente de la República creó para su discusión a finales de 1970 el Comité de Reforma Administrativa del Consejo de Ministros, el cual como Comité de Trabajo del Gabinete, compuesto por varios Ministros, el Procurador General de la República y el Presidente de la CAP, aseguró una comunicación más directa entre este último funcionario y el Consejo de Ministros. Véase el libro Cordiplán, *La Planificación en Venezuela: normas legales y reglamentarias*, Caracas, 1973, p. 28.
117. Véase *Venezuela en 1971, Tercer mensaje del Presidente al Congreso*, Caracas, 9 de marzo de 1972, p. 22.
118. Véase *Venezuela en 1970, Segundo mensaje del Presidente al Congreso*, 11 de marzo de 1971, p. 20.
119. Véase, por ejemplo, Rafael Caldera, *Habla el Presidente*, vol. 2, Caracas, 1971, pp. 33, 48, 359 y 546. Véase, asimismo, su discurso en la graduación del curso superior de postgrado en Administración Pública de la ENAP el 31 de mayo de 1971, en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela, 1969-1971, cit.*, p. 78.
120. Es conveniente observar que esta oposición del Congreso, es decir, el permanente rechazo de los partidos políticos de oposición en el Parlamento a los intentos de reforma administrativa, no tuvo motivación de fondo alguna, pues todos los principales partidos políticos en los programas de gobierno que con fines electorales publicaron en 1968, reclamaban la necesidad de la reforma administrativa. Véase el resumen de las coincidencias de los diversos partidos en Tomás Polanco, *Reforma administrativa en Venezuela: puntos de coincidencia*, Caracas, 1968, publicado también como anexo N° 3 de la primera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional, cit.*, vol. 1, pp. 93 y ss. Debe destacarse, por

que el Partido COPEI podía darle al Poder Ejecutivo en este campo. La ejecución e implementación de la Reforma Administrativa sólo pudo ser llevada adelante cuando las medidas adoptadas no requerían intervención legislativa y podrían llevarse a cabo con la sola decisión ejecutiva, y aún en estos casos, algunas no pudieron realizarse efectivamente, por la deliberada improbación de los créditos solicitados en los Proyectos de Ley de Presupuesto.

En efecto, en el campo macroadministrativo, y dejando a salvo la aprobación de la Ley de Carrera Administrativa en 1970, la cual, como se dijo, no fue iniciativa del Poder Ejecutivo sino del propio Congreso, los proyectos de reforma administrativa en el campo estructural propuestos por el Ejecutivo Nacional al Congreso fueron rechazados sin argumentación alguna. Tal fue, por ejemplo, el caso de la propuesta de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, como organismo central del sector de desarrollo urbano y vivienda conforme al Plan de Reforma Administrativa,¹²¹ que provocó la presentación de un Proyecto de Ley al Congreso,¹²² que éste ni siquiera llegó a discutir.¹²³ La oposición del Congreso y la inexistencia de reales posibilidades políticas de que el Poder Legislativo cooperara con el Ejecutivo en la reforma y mejoramiento de la Administración Pública, todo ello aunado a la proximidad del proceso electoral que aún cuando se realizaría en 1973, a nivel de campañas electorales comenzó desde principios de 1972, hicieron imposible que a nivel del propio Poder Ejecutivo lograran aprobarse definitivamente todas las propuestas de reforma macroadministrativas,¹²⁴ y mucho menos, que fueran presentadas al Congreso. La

ejemplo, que la oposición del Congreso a la Reforma Administrativa inclusive se manifestó en la reducción de las partidas presupuestarias de la CAP efectuada en la Ley de Presupuesto de 1972. Véase Ministerio de Hacienda, *Resumen de la ley de presupuesto de 1973*, Caracas, 1973, p. 50.

121. Véase el criterio de la CAP en relación a la institucionalización de este sector en el apéndice N° 5 de la 2ª Parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 1, pp. 579 y ss.
122. El Proyecto de Ley Orgánica del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico puede verse en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 1, apéndice N° 2 de la 2ª parte, pp. 644 y ss.
123. En mayo de 1970 el Presidente de la República designó Ministro de Estado para la Vivienda al ingeniero Alfredo Rodríguez Amengual, con el objeto de preparar todos los estudios relativos a la creación de dicho Ministerio. El Ministro de Estado renunció en 1971 al no encontrar sus propuestas apoyo alguno en las Cámaras Legislativas.
124. Por ejemplo, al conocerse en la opinión pública los aspectos fundamentales de la propuesta de reforma macroestructural de los Ministerios que la CAP había preparado, el Presidente Caldera dejó claramente establecido: "El proceso de reforma administrativa tiene un punto de partida en una voluntad y en un propósito. Confiamos firmemente en un equipo de técnicos, aunque debo manifestar que los

única excepción la constituyó el Proyecto de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico, cuya ley, como se dijo, no llegó a discutir el Congreso.¹²⁵ Aparte de este proyecto, el Ejecutivo Nacional tomó diversas medidas de macrorreforma de enorme importancia en el campo del mejoramiento administrativo y ciertamente de carácter irreversibles,¹²⁶ las cuales no requerían para su ejecución, de intervención legislativa. En este sentido, y en cuanto al funcionamiento de la Administración Pública debe destacarse el Reglamento de Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional dictado en 1969¹²⁷ mediante el cual se permitió el inicio de un proceso de desconcentración administrativa en los Despachos Ministeriales para descargar la acumulación de actividades a nivel de los Ministros. Asimismo, en cuanto al funcionamiento de la Administración descentralizada, en mayo de 1970 se dictó el Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional¹²⁸ mediante el cual se dictaron normas tendientes a poner cierto orden administrativo en la administración descentralizada, "cuya anarquía se ha hecho proverbial en la Administración Pública Venezolana".¹²⁹ Pero

conceptos de los técnicos en la Comisión de Administración Pública, que se han publicado, representan un valor en sí, un esfuerzo, una gran aportación desde el punto de vista científico y práctico, pero no constituyen todavía un proyecto firme del gobierno. Son ideas que estamos estudiando y analizando, y toda información al respecto podría provocar una interpretación falsa, si se considera como una decisión ya tomada. Además, sabemos que respecto al cambio estructural de los Ministerios y otras dependencias de la Administración, aún cuando la iniciativa está en nuestras manos, la decisión final corresponde al Poder Legislativo". Véase en Rafael Caldera, *Habla el Presidente*, vol. 2, Caracas, 1971, p. 546.

125. En julio de 1973, el Presidente Caldera expresaba que "en el Congreso están, desde hace ya no recuerdo cuánto tiempo proyectos de leyes como el de la creación del Ministerio de la Vivienda, el de Ordenación Territorial y Urbana y el de Desarrollo Urbanístico, que no han sido debatidos. Yo pienso que cuando el gobierno manda al Congreso un Proyecto de Ley malo, éste lo rechaza, pero que cuando lo va dejando, pareciera que no tiene argumentos para negarlo, sino que no tiene voluntad para acogerlo". Véase Rueda de Prensa N° 196 del 12 de julio de 1973 en Diario *El Nacional*, Caracas, 13 de julio de 1973, p. D-11.
126. Véase, en este sentido, lo expresado por el Presidente Caldera en su discurso en el Acto de Graduación del Curso Superior de Postgrado en Administración Pública, el 26 de junio de 1973 (texto multigráfico).
127. Véase Decreto N° 140, de 17 de septiembre de 1969, en *Gaceta Oficial* N° 29.025, de 18 de septiembre de 1969; publicado también en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional, cit.*, vol. 1, pp. 545 y ss.
128. Véase Decreto N° 280, de 8 de abril de 1970, en *Gaceta Oficial* N° 29.190, de 14 de abril de 1970, reformado parcialmente por Decreto N° 559, de 3 de marzo de 1971, en *Gaceta Oficial* N° 29.454, de 4 de marzo de 1971. Ambos publicados como apéndice N° 3 de la segunda parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional, cit.*, vol. 1, pp. 549 y ss.
129. Véase Rafael Caldera, *Habla el Presidente*, vol. 2, Caracas, 1971, p. 346. Véase, asimismo, el Capítulo sobre la Reforma de la Administración Descentralizada en el *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional, cit.*, vol. 1, pp. 295 a 386.

quizás la más importante realización del Gobierno del Presidente Caldera en el campo de la Reforma Administrativa fue el inicio de la política de regionalización de la administración pública y de la planificación del desarrollo, que tuvo su origen en 1969, al dividirse el país en ocho regiones administrativas y económicas,¹³⁰ y su consolidación definitiva al establecerse el embrión de un gobierno y administración regional en 1972;¹³¹ proceso con el cual se inició la desconcentración de la Administración Nacional hacia las regiones y la búsqueda de la participación de las entidades político-territoriales tradicionales —Estados federales y municipios— en la tarea del desarrollo nacional.¹³²

2. En el campo de los sistemas administrativos, también con un enfoque macroadministrativo, diversas decisiones fueron adoptadas por el Ejecutivo Nacional sin que requirieran de intervención legislativa, y entre ellas, en el campo del sistema de planificación, la creación en 1970 en todos los organismos públicos de las Oficinas Sectoriales Básicas de Coordinación, Planificación y Presupuesto,¹³³ el establecimiento y desarrollo del sistema de planificación regional,¹³⁴ la participación de los institutos autónomos en la planificación sectorial,¹³⁵ el establecimiento de mecanismos destinados a la evaluación de proyectos, y la coordinación de la cooperación técnica.¹³⁶ En el campo del sistema de presupuesto, en la Ley de Presupuesto de 1971 se realizó una de las más importantes reformas que en el campo de los sistemas pudo

130. Véase el Decreto N° 72, de 11 de junio de 1969, sobre Regiones Administrativas en *Gaceta Oficial* N° 28.944, de 12 de junio de 1969. Publicado en el *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 1, pp. 537 y ss.

131. Véase el Decreto de Regionalización Administrativa N° 929, de 5 de abril de 1972, en *Gaceta Oficial* N° 29.783, de 18 de abril de 1972. Publicado en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 1, pp. 629 y ss.

132. Véase el capítulo sobre la Reforma de la Administración Regional en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 1, pp. 386 a 461. Véase, asimismo, Norma Izquierdo Córser, "Aspectos administrativos de la regionalización en Venezuela", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1972, pp. 19 y ss., Allan-R. Brewer-Carías, *El proceso de regionalización y la reforma administrativa de los estados y municipalidades*, Mérida, 1971; Chi-Yi Chen y Ramón Martín Mateo, *Aspectos administrativos de la planificación: el sistema venezolano*, Caracas, 1973.

133. Véase Resolución del Consejo de Ministros de julio de 1970, en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 2, pp. 235 y ss.

134. Véase nota N° 122. Véase, además, Cordiplán, *Sistema nacional de planificación regional*, Caracas, 1972.

135. Véanse notas Nos. 118 y 119.

136. Véase las referencias en *Venezuela en 1972. Cuarto mensaje del Presidente Caldera al Congreso*, 12 de marzo de 1973, p. 117. Véase, además, Manuel Rachadell y Nelson Socorro, *Aspectos administrativos de la planificación*, Caracas, 1971, 92 p., y el Prólogo de Manuel Rachadell al libro de Chi-yi-Chen y Ramón Martín Mateo, *Aspectos administrativos de la planificación: el sistema Venezolano*, cit., pp. 7 a 15.

implementarse en Venezuela en el período de Gobierno del Presidente Caldera, y que consistió en la incorporación del presupuesto-programa a la propia Ley de Presupuesto, superándose la situación que existía desde 1961 en que el presupuesto-programa como anexo a la Ley de Presupuesto, no formaba parte de ella;¹³⁷ reforma que abre la vía para la programación presupuestaria sectorial¹³⁸ y el control de metas en la Administración Pública. En el campo del sistema estadístico el inicio de las labores para la integración de las estadísticas nacionales puede situarse en la creación del Comité de Enlace para Asuntos Estadísticos establecido en 1971¹³⁹ de cuya labor dependerá en el futuro la reforma del sistema. En el campo del sistema de información, especial énfasis se puso principalmente en los años posteriores a 1971 en el mejoramiento de los servicios de información al público,¹⁴⁰ lo cual motivó una importante decisión del Consejo de Ministros al respecto.¹⁴¹ Por último, particular importancia revisten las decisiones adoptadas por el Ejecutivo Nacional mediante la cual se convirtió a la CAP en el organismo de control respecto a la justificación económica del procesamiento automático de datos y al arrendamiento de equipos con ese destino en el sector público, que se iniciaron a partir de 1969;¹⁴² y las adoptadas en 1972 al aprobar el Consejo de Ministros, el contrato-tipo contentivo de las cláusulas generales para el arrendamiento de equipos de procesamiento automático de datos, con lo cual se eliminó el contrato de adhesión que las empresas arrendadoras y manufactureras de los mismos venían presentando al sector público y suscribiendo el Estado.¹⁴³

-
137. Véase el capítulo sobre La Reforma del Sistema de Presupuesto, en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional, cit.*, vol. 2, pp. 65 a 107. Véase, además, los trabajos de José Vicente Rodríguez Aznar, uno de los artífices de dicha reforma: *Reseña sobre la reforma presupuestaria en Venezuela*, Caracas, 1971; *Algunas sugerencias adicionales para la reforma de la administración presupuestaria en Venezuela*, Caracas, 1971.
 138. Véase José Vicente Rodríguez Aznar, "La Programación de presupuestos sectoriales; un nuevo método presupuestario en la administración pública", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1972, pp 277 y ss.
 139. Véase en *Gaceta Oficial* N° 29.559, de 15 de julio de 1971. Publicado también en el apéndice N° 3 de la tercera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional, cit.*, vol. 2, pp 271 y ss. Véase el capítulo sobre la Reforma del Sistema Estadístico en el mismo volumen, pp. 109 a 113.
 140. Véase el Capítulo sobre la Reforma del Sistema de Comunicación Pública, en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional, cit.*, vol. 2, pp. 11 a 181 y el apéndice N° 5 de la tercera parte del Informe, en pp. 281 y ss.
 141. Véase Resolución del Consejo de Ministros, de 8 de diciembre de 1971, en apéndice N° 6 de la tercera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional, cit.*, vol. 2, pp. 291 y ss. Véase, en relación a 1972, las referencias en el Informe Anexo al libro *Venezuela en 1972: cuarto mensaje del Presidente Caldera al Congreso*, 12 de marzo de 1973, p. 117.

En el campo microadministrativo y fundamentalmente en relación a la reforma estructural interna de los Ministerios, tal como se señaló, para finales de 1970, las diversas Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa de los Ministerios con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, tenían programada las reformas internas de diversos Despachos Ministeriales, lo cual condujo a que en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1971, seis de los trece Ministerios, se presentaran a las Cámaras Legislativas, con una nueva organización interna,¹⁴⁴ siguiéndose en esta forma la vía tradicional para las modificaciones internas de los Ministerios, que había sido empleada por más de dos décadas.¹⁴⁵ El Congreso, al aprobar la Ley de Presupuesto para 1971, sin embargo, rechazó las propuestas de reforma de cinco de los Ministerios presentados¹⁴⁶ y aprobó solamente la Reforma interna del Ministerio de Hacienda.¹⁴⁷ Ahora bien, en virtud de que la competencia para la organización interna de los Ministerios, de acuerdo con el ordenamiento jurídico venezolano corresponde al Poder Ejecutivo, sin intervención del Congreso,¹⁴⁸ y por cuanto algunas opiniones manifestadas en el Congreso habían indicado que las reformas propuestas no estaban respaldadas por Decreto reglamentario del Presidente, éste, en Consejo de Ministros, dictó en febrero de 1971 el Reglamento del Estatuto Orgá-

142. Véase el capítulo sobre la Reforma del Sistema de Informática en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 2, pp. 197 a 232 y el apéndice N° 7 de la tercera parte del Informe, en pp. 295 y ss.

143. Véanse las cláusulas de Condiciones Generales Mínimas (contrato-tipo) para los contratos de arrendamiento de equipos de procesamiento de datos aprobados por el Consejo de Ministros el 11 de abril de 1972, en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 2, pp. 313 a 339.

144. Véase parte 6 del Informe Anexo al Mensaje del Presidente Caldera al Congreso, el 11 de marzo de 1971, pp. 85 a 92, publicado en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela, 1969-1971*, cit., p. 69.

145. La estructura ministerial en Venezuela está regulada en el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950, el cual se limita a determinar el número de los Ministerios (13) y sus competencias, dejando la organización interna de los mismos al Reglamento. Con posterioridad a 1950 no llegó nunca a dictarse Reglamento alguno (hasta 1971), por lo que formalmente regía el Reglamento de la vieja ley de Ministerios, de 1940. Las modificaciones a la estructura interna de los Ministerios, sin embargo, no se hicieron entre 1950 y 1971 por vía reglamentaria, sino a través de la aprobación de los gastos en la Ley de Presupuestos, cuyo Proyecto incorporaba dichas modificaciones. En esta forma, la estructura interna que los Ministerios tenían en 1970 no se asemejaba en forma alguna a la prevista formalmente en el Reglamento de 1940. Véase *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 1, pp. 479 y ss.

146. Ministerios de Fomento, Relaciones Exteriores, Sanidad y Asistencia Social, Obras Públicas y Educación. Véase nota N° 134.

147. Véase *Memoria y cuenta del Ministerio de Hacienda del año 1969*. Caracas, 1970, pp. 1 a 40, e *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 1, pp. 500 y ss.

148. Véase nota N° 135

nico de Ministerios, con lo cual se establecían las normas generales para la organización interna de los Ministerios.¹⁴⁹ Conforme a dicha reglamentación, la estructura interna de cada Ministerio debía ser objeto de un Decreto Orgánico, para así establecer la distinción necesaria entre la normativa general contenida en el Reglamento, y la organización particular que en forma flexible, cada Ministerio debía tener. Conforme a ello, en febrero de 1971 se dictó el Reglamento Orgánico del Ministerio de Obras Públicas con lo cual se dotó de una nueva estructura a dicha institución¹⁵⁰ y para el Presupuesto de 1972 se incorporó al Proyecto de Ley de Presupuesto la nueva organización con las solicitudes de gastos necesarios. El Congreso, a pesar de tratarse de atribuciones ejecutivas, las relativas a la organización interna de los Ministerios, rechazó la forma de presentación de la solicitud de los créditos en la Ley de Presupuestos, y los aprobó conforme a la organización vieja. En esta forma, el Ministerio de Obras Públicas, el más importante financieramente de todos los despachos ministeriales, por voluntad del Congreso, a partir de 1971, tuvo una autorización de gastos para su funcionamiento, en el Presupuesto, que simplemente no coincidía con su nueva organización, la cual, por falta de asignación de recursos, no pudo ser implementada. Este ejemplo muestra cuán pertinaz fue la oposición del Congreso a todo intento de reforma administrativa, y no sólo en las modificaciones en las cuales el Parlamento debía intervenir, sino en los casos en que las reformas podían realizarse por la sola vía ejecutiva. En el proyecto de Ley de Presupuestos para 1972, aún cuando estaban preparadas las propuestas de reforma interna en todos los despachos ministeriales,¹⁵¹ sólo fue presentada nuevamente la del Ministerio de Obras Públicas ya señalado, que fue rechazada, y la del Ministerio de Educación, que también fue rechazada. En vista de esta actitud de oposición pertinaz del Congreso, el Ejecutivo Nacional después de 1972 no siguió insistiendo en la misma forma en las Reformas microestructurales de carácter ministerial. En un solo caso el Ejecutivo Nacional, en uso de sus atribuciones, procedió a adoptar una decisión de

149. Véase Decreto N° 539 de 10 de febrero de 1971, en *Gaceta Oficial* N° 29.438, de 11 de febrero de 1971, publicado en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional, cit.*, vol. 1, pp. 585 y ss.

150. Véase Decreto N° 540 de 10 de febrero de 1971 en *Gaceta Oficial* N° 29.438, de 11 de febrero de 1971, publicado en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional, cit.*, vol. 1, pp. 599 y ss.

151. Véase el Informe anexo a *Venezuela en 1971, Tercer mensaje del Presidente Caldera al Congreso*, 9 de marzo de 1972, p. 92. Véanse todas las propuestas de reforma interna de los Ministerios en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional, cit.*, vol. 1, pp. 496 y ss.

reforma interna ministerial y en ese caso también fue cuestionada por el Congreso. En efecto, la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos de agosto de 1971 al establecer una serie de obligaciones al Ejecutivo Nacional, provocó que éste creara en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos una Dirección de Coordinación, Inspección y Control de Bienes afectos a Reversión.¹⁵² En virtud de ello, el Ejecutivo Nacional solicitó al Congreso en octubre de 1971 un crédito adicional al Presupuesto para el funcionamiento de dicha unidad administrativa, lo cual fue rechazado a pesar de haber sido creada en virtud de una ley del propio Parlamento; e igualmente fue rechazada la autorización de gastos para el funcionamiento de dicha Dirección al aprobarse la Ley de Presupuestos para 1972. Ambos rechazos se pronunciaron en base al absurdo argumento de que el Ejecutivo Nacional no tenía competencia para crear una Dirección en cualquiera de los Ministerios,¹⁵³ y hasta tal punto llegó la oposición del Congreso, que en el año 1972 el Congreso aprobó especialmente una Ley que crea la Dirección de Coordinación, Inspección y Control de los Bienes Afectos a Reversión, con idéntico contenido que el Decreto señalado; y luego de aprobada dicha ley fue que dotó a la referida unidad administrativa de los recursos presupuestarios necesarios para su funcionamiento.

Ciertamente que todo proceso de reforma administrativa es un proceso complicado, lento y difícil, tal como el Presidente Caldera lo expresó en diversas oportunidades,¹⁵⁴ y tal como yo he estado consciente,¹⁵⁵ pero evidentemente que es imposible llevarla a cabo en países de régimen democrático representativo, sin la colaboración del Congreso,¹⁵⁶ tal como ha venido sucediendo en Venezuela. Ello no quiere

152. Véase el Decreto N° 746 de 29 de septiembre de 1971 en *Gaceta Oficial* N° 29.625, de 1° de octubre de 1971, publicado en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 1, pp. 607 y ss.

153. Véase la posición del Diputado A. Márquez en contra de esta posición del Congreso en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 1, p. 530, nota 302.

154. Véase, por ejemplo, Rafael Caldera, *Habla el Presidente*, vol. 2, Caracas, 1971, pp. 48, 275 y 546. Véase en particular, además, el Discurso del Presidente en el Acto de Graduación del Curso Superior de Postgrado en Administración Pública (1973), el 26 de junio de 1973. (Texto multigráfico).

155. Véase, por ejemplo, Allan-A. Brewer-Carías, "El proceso de reforma administrativa en Venezuela", en *Estudios en homenaje al profesor López Rodó*, cit., p. 119. Allan-R. Brewer-Carías, "Reforma administrativa y desarrollo económico y social", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, cit., p. 13.

156. Ya en mayo de 1970 lo señalaba expresamente: "No sólo requeriremos, como hasta ahora lo hemos tenido, un gran apoyo de los altos niveles del Ejecutivo Nacional, en esta voluntad de Reformar, de poner al día, de modernizar la Administración Pública, sino que en un futuro próximo, requeriremos evidentemente de un gran apoyo del Parlamento, cuyo funcionamiento también está en la actualidad cuestio-

decir, por supuesto, que la reforma administrativa no pueda realizarse en países de régimen democrático. Al contrario, ahí está el caso de la Reforma Administrativa realizada en Colombia en 1963 y 1968, la cual sin embargo, pudo realizarse por el apoyo parlamentario que se aseguró el gobierno en virtud del sistema de compromiso bipartidista, ahora en vías de desaparición.¹⁵⁷ Por otra parte, no hay que olvidar que en general, los regímenes autoritarios en América Latina han dado muy poca importancia a la reforma administrativa, en cuya realización no han tenido particular interés.¹⁵⁸

En el caso de Venezuela, mientras la indispensable colaboración parlamentaria se obtiene, lo cual dependerá hasta cierto punto de la superación del sistema político minoritario que produce nuestro sistema electoral de representación proporcional absoluta, ahí está el Plan de Reforma Administrativa en espera de implementación legislativa, y ahí están los aspectos parciales cuya ejecución se ha iniciado en forma irreversible, por la sola vía ejecutiva. Lo cierto, en todo caso, es que no sólo el espíritu de la necesidad del cambio administrativo ha envuelto a todos los niveles de la Administración Pública, sino que en el futuro, como lo ha señalado Manuel Rachadell, "ninguna decisión importante sobre la reforma administrativa podrá ser adoptada en los próximos años sin consultar los trabajos adelantados" por la Comisión de Administración Pública entre 1969 y 1972.¹⁵⁹ La experiencia venezolana, por otra parte, no sólo ha tenido sus repercusiones en otros países latinoamericanos,¹⁶⁰ sino que ha sido el elemento catalizador para la constitución del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD),¹⁶¹ respecto de cuyo funcionamiento se ha solicitado el apoyo financiero del PNUD de las Naciones Unidas;¹⁶² y para el establecimiento

nado". Véase Allan-R. Brewer-Carías, *El Proceso de reforma administrativa en Venezuela*, OCI, cit., p. 39.

157. Véase *La reforma administrativa de 1968*, Bogotá, 1970.

158. Véase, en este sentido, el análisis de Roderick T. Groves, "Administrative reform and political development", *loc. cit.*, pp. 41 y ss.

159. Véase el discurso de Manuel Rachadell, Presidente de la CAP a partir de agosto de 1972, en el acto de graduación del Curso Superior de Postgrado en Administración Pública 1973, el 24 de junio de 1973. (Texto policopiado).

160. Véase, en particular, las referencias que hace W. Jiménez Castro, *Estrategias de la reforma administrativa en América Latina*, documento presentado al Seminario Interregional sobre Reforma Administrativa en gran escala, Falmer, Brighton (R.U.), 1971, cit.

161. Véase "El Proyecto de Centro Regional Latinoamericano de Administración para el Desarrollo", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1972, pp. 234 y ss.

162. Véase UNDP, *Latin American Centre for Development Administration*, Project n. RLA/72/281/A/01/01, 1972.

de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, la cual me correspondió organizar.¹⁶³

IV. LOS CRITERIOS DEL PLAN DE REFORMA

Ahora bien, el Plan de Reforma Administrativa contenido en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional entregado en 1972 al Presidente de la República, antes señalado, se elaboró teniendo como fundamento una serie de criterios¹⁶⁴ que, puede decirse, ya están admitidos en forma general en todas las experiencias de reforma administrativa de América Latina desarrolladas en los últimos años, particularmente las de México y Perú,¹⁶⁵ así como en la doctrina latinoamericana que más ha contribuido a la formación de una concepción de la Administración Pública y su reforma adaptada a nuestros países.¹⁶⁶ Dichos criterios fueron, por una parte el criterio de sistema para la formulación de todas las propuestas de reformas estructurales y funcionales, y, por la otra, el criterio de la regionalización de todas las actividades públicas.

1. En cuanto al criterio de sistemas, se ha entendido por tal el conjunto armónico y coherente de normas, órganos y procesos destinados a permitir que las instituciones públicas puedan lograr eficientemente sus fines institucionales, mediante la utilización adecuada de sus insumos.¹⁶⁷ Aplicado dicho criterio a los diversos fines del Estado, identificados en los "sectores de actividad pública", se evidencia que las diversas instituciones que integran la administración pública no están integradas coherente y ordenadamente de manera de alcanzar con la

163. Véase CAP, *La Reforma administrativa en Venezuela, 1969-1971*, cit., pp. 149 y ss. y los folletos publicados por la Asociación, *Nace la ALAP*, México, 1972, y *Estatutos*, Caracas, 1972.

164. Véase Allan-R. Brewer-Carías, "Las Propuestas de reforma de la administración pública venezolana (1972)" en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1972, pp. 252 y ss.

165. Véase, por ejemplo, Alejandro Carrillo Castro, *La Reforma administrativa en México*, México, 1972 (consultado en pruebas de imprenta); Instituto Nacional de Planificación, *Modelo de la administración pública peruana*, Lima, abril, 1972.

166. Véase Wilburg Jiménez Castro, *La administración pública para el desarrollo integral*, México, 1971; Juan I. Jiménez Nieto, *Política y administración*, Madrid, 1970; J. M. Jácome, *La planificación administrativa*, Sto. Domingo, República Dominicana, 1968.

167. Véase *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 1, p. 17 y vol. 2, pp. 3 y ss. Sobre la utilización del criterio de sistema en Latinoamérica, véase Wilburg Jiménez Castro, "Sistemas Prioritarios para la Administración del Desarrollo en ONU". *Aspectos administrativos de la planificación*, cit., pp. 222 y ss.; Juan I. Jiménez Nieto, *Política y administración*, cit., pp. 31 y ss.; Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, cit., pp. 20 y ss.; Luis Enrique Aray, *Análisis de sistemas y administración pública*, ENAP, Caracas, 1972.

mayor eficacia los fines públicos perseguidos. Por ello, identificados los sectores de actividad pública para alcanzar los fines de cada uno de ellos, se propuso la integración de todos los organismos que concurren a realizar actividades en el mismo, en un sistema en este caso, un sistema sectorial, compuesto por un Ministerio, como órgano central del sistema que gobierne el sector respectivo y las diversas instituciones —órganos ministeriales, institutos autónomos, empresas del Estado, etc.— que como ejecutoras de las actividades públicas del sector, lo administren.¹⁶⁸

Asimismo, aplicado al criterio del sistema a las diversas funciones instrumentales que la administración debe cumplir para alcanzar eficientemente cualesquiera de las metas sectoriales que tiene impuestas, funciones instrumentales asesoras o auxiliares identificadas a través de la planificación, el presupuesto, la estadística, la contabilidad gubernamental, las compras y suministros gubernamentales, la comunicación pública, la informática, etc., también se propuso la integración de todos los organismos que concurren a realizar actividades en las mismas, en un sistema —en este caso, un sistema instrumental o funcional— compuesto por un órgano central ubicado en un Ministerio de la Presidencia de la República como regla general, y excepcionalmente en el Ministerio de Hacienda, y por las diversas entidades ubicadas en los distintos organismos públicos que realizan actividades en los diversos sectores. En este sentido, tanto las propuestas de reforma de las estructuras administrativas como de reforma del funcionamiento de la administración pública, están permanentemente guiadas por el objetivo de establecer adecuados sistemas sectoriales y sistemas funcionales o instrumentales.¹⁶⁹

Ahora bien, el criterio de sistema como eje de las propuestas de reforma contenidas en el Informe, adquiere particular importancia en relación a la sectorialización de las actividades públicas y la propuesta de integración de los sistemas sectoriales.

2. En efecto, en cuanto al criterio de la sectorialización, éste surgió del estudio de los fines del Estado conforme a lo establecido en el IV Plan de la Nación 1970-1974, de acuerdo al enfoque e interpretación que se hizo del papel del Estado como conformador del orden económico y social. En este sentido se identificaron cuatro funciones básicas del Estado venezolano en los inicios de este último tercio del siglo XX, que lo configuran como un Estado Social de Derecho, de eco-

168. Véase *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 1, segunda parte, "La reforma estructural", pp. 195 y ss.

169. *Idem.* vol. 2, tercera parte, "La reforma funcional", pp. 3 y ss.

nomía mixta: en primer lugar, las funciones de política, defensa y seguridad pública, clásicas en el Estado moderno; en segundo lugar, las funciones de desarrollo económico, más propias de la transición del Estado demoliberal al Estado social de derecho; en tercer lugar, las funciones de desarrollo social, como características de esa creciente responsabilidad conformadora del orden social del Estado latinoamericano; y en cuarto lugar, las funciones de desarrollo físico y ordenación territorial, consecuencia hasta cierto punto del esfuerzo de integración nacional tan característico de nuestro estado de desarrollo. Cada una de esas cuatro funciones estatales básicas configuran los siguientes grupos de actividades públicas coherentes, denominadas "sectores de actividad pública":

2.1. En primer lugar, las funciones de política, defensa y seguridad pública, compuestas por los siguientes sectores: a) relaciones políticas interiores; b) relaciones políticas exteriores; c) defensa; d) justicia.

2.2. En segundo lugar, las funciones de desarrollo económico, compuestas por los siguientes sectores: a) finanzas; b) desarrollo industrial; c) comercio; d) turismo; e) hidrocarburos y minería; f) desarrollo agropecuario.

2.3. En tercer lugar, las funciones de desarrollo social, compuestas por los siguientes sectores: a) promoción y protección social; b) desarrollo cultural; c) asuntos laborales; d) previsión y seguridad social; e) educación; f) salud.

2.4. En cuarto lugar, las funciones de desarrollo físico y ordenación territorial, compuestas por los siguientes sectores: a) desarrollo urbano y vivienda; b) transporte; c) comunicaciones; d) recursos naturales renovables.¹⁷⁰

3. De acuerdo a la referida definición de veinte sectores como fines del Estado o "actividades públicas coherentes", todas las propuestas de reforma estructural y de reforma funcional contenidas en el Informe, están condicionadas por los mismos: en el ámbito estructural, por la integración y organización nacional de las diversas instituciones que concurren en las actividades sectoriales respectivas, como sistemas sectoriales; y en el ámbito funcional, por la sectorialización de los sistemas de planificación, presupuesto, estadística, contabilidad, etc., y por tanto, por su progresiva descentralización en muchos casos.

170. *Ibidem*, vol. 1, pp. 250 y ss.

Aparte del criterio de sistema, el segundo criterio que guió los pasos de programación de la reforma administrativa a cargo de la Comisión fue el de la regionalización, es decir, el de la progresiva desconcentración ordenada de las actividades públicas nacionales —tradicionalmente centralistas— hacia las ocho regiones administrativas en las cuales se dividió el país, como niveles óptimos de programación y de ejecución coordinada de las actividades públicas nacionales, estatales y municipales; y con el objetivo de lograr, mediante dicho proceso, una participación cada vez mayor de los Estados y Municipalidades en el proceso de desarrollo nacional, a través del desarrollo regional.¹⁷¹ El criterio de la regionalización, en esta forma, también es una pieza esencial de la reforma funcional, al exigir la regionalización también progresiva de los sistemas instrumentales o funcionales y entre ellos, principalmente, el de planificación.

Conforme a los criterios señalados, el de sistema, con su aspecto de sectorialización, y el de la regionalización, en el Informe se formulan las bases para un Plan de Reforma Administrativa en tres aspectos fundamentales: la reforma de las estructuras administrativas (Reformas Estructurales), la reforma del funcionamiento de la administración pública (Reforma Funcional), y la reforma del régimen jurídico de la administración pública.

La Reforma Estructural, tal como se definió en la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970, mediante la cual se establecieron los lineamientos generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional, "debe acometer el estudio y posterior adaptación de la estructura organizativa de los diversos organismos públicos a los programas y funciones que le han sido asignados en el proceso de desarrollo económico y social; revisión y adaptación que debe hacerse con visión sectorial".¹⁷² Conforme a ello, y de acuerdo a los criterios fundamentales anteriormente señalados, se procedió a efectuar un diagnóstico de la estructura de la administración pública nacional, y su confrontación con la definición sectorial de las actividades públicas indicadas, dio origen a la formulación de una serie de propuestas de reforma de los organismos de la Presidencia, de los Ministerios, de la administración regional contenidas en el Informe.

4. En cuanto a los organismos de la Presidencia de la República, se planteó su integración básicamente en dos Ministerios de la Presidencia cuya creación propuso: el Ministerio de la Secretaría Gene-

171. *Ibidem*, vol. 1, pp. 386 y ss.

172. *Ibidem*, vol. 1, apéndice N° 7, primera parte, p. 127.

ral de la Presidencia del cual dependerían la Oficina Central de Personal y la Oficina Central de Información, como órganos centrales de los sistemas de administración de personal y de comunicación pública; y el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, del cual dependerían la Oficina Central de Planificación, la Oficina Central de Presupuesto, la Oficina Central de Estadística, la Oficina Central de Informática, y la Escuela Nacional de Administración Pública, como órganos centrales de los sistemas de planificación y reforma administrativa, de presupuesto, de estadística, de informática y de formación y perfeccionamiento de funcionarios públicos¹⁷³ En cuanto al funcionamiento del Consejo de Ministros, se propuso la creación de cuatro Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros de acuerdo a los cuatro grupos de sectores de actividad pública definidos, presididas también por el Presidente de la República, las cuales, con los mismos poderes de decisión del Consejo de Ministros, permitan a éste el cumplimiento adecuado de los fines derivados de su naturaleza de órgano orientador de la política nacional.¹⁷⁴

La reforma de los Ministerios tal como se propuso en el Informe, responde a dos criterios fundamentales: por una parte, el fortalecimiento de la estructura ministerial, fundamentalmente para hacer de los Ministerios los órganos centrales de los sistemas sectoriales; fortalecimiento que se evidencia sobre todo frente a la administración descentralizada; y por la otra, la sectorialización de las actividades públicas en base a los veinte sectores anteriormente definidos.¹⁷⁵

5. Conforme a estos dos criterios, en el Informe se propuso la estructuración de catorce Ministerios, cada uno como responsable en calidad de órgano central, de uno o varios sistemas sectoriales: a) El Ministerio de Relaciones Interiores, a cargo del sector relaciones y políticas interiores; b) El Ministerio de Relaciones Exteriores, a cargo del sector relaciones políticas exteriores; c) El Ministerio de Defensa, a cargo del sector defensa; d) El Ministerio de Justicia, a cargo del sector justicia; e) El Ministerio de Hacienda, a cargo del sector finanzas y como órgano central de los sistemas de finanzas públicas, en particular, del de contabilidad pública y del de compras y suministros gubernamentales; f) El Ministerio de Industria y Comercio, a cargo de los sectores desarrollo industrial; comercio (interior y exterior) y turismo; g) El Ministerio de Minas e Hidrocarburos, a cargo del sector minería

173. *Ibidem*, vol. 1, pp. 217 y ss.

174. *Ibidem*, vol. 1, pp. 233 y ss.

175. *Ibidem*, vol. 1, pp. 244 y ss.

e hidrocarburos; h) El Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales, a cargo de los sectores desarrollo agropecuario, recursos naturales renovables; i) El Ministerio de Desarrollo Social, a cargo del sector promoción y protección social; j) El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, a cargo de los sectores de asuntos laborales y seguridad y previsión social; l) El Ministerio de Educación, a cargo del sector educación; m) El Ministerio de Sanidad, a cargo del sector salud; n) El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a cargo del sector desarrollo urbano y vivienda, y o) El Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, a cargo de los sectores transporte y comunicaciones.¹⁷⁶

Por otra parte, y mientras se adopten las medidas de reforma macroadministrativa previstas en el Informe, tal como se señaló, se propusieron y adoptaron en el campo microadministrativo en los Ministerios, diversas propuestas de reformas internas, de acuerdo con la orientación definida en el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios dictado en febrero de 1971. En este campo microadministrativo, los criterios que guiaron dichas proposiciones fueron el de la reconcentración de funciones, dispersas por el desordenado crecimiento interno de los Ministerios actuales; el de la delegación de atribuciones; y el de la redefinición de los niveles de acción administrativa; de las cuales muchas ya han sido adoptadas.¹⁷⁷

6. En cuanto a la reforma de la administración descentralizada, en el Informe se hace un exhaustivo estudio de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y de las empresas del Estado, destacándose no sólo su situación actual, su desarrollo, sus diversas formas jurídicas y su importancia funcional y económica; sino fundamentalmente la deformación que ha sufrido la administración descentralizada y sus consecuencias. Entre estas últimas se destacan las consecuencias administrativas derivadas de la inadecuada distribución de los programas entre los Ministerios y los entes descentralizados; de la adscripción incorrecta de algunos entes descentralizados; de la duplicidad y superposición de funciones entre ellos; y de la desintegración de la administración descentralizada en el sistema de planificación.¹⁷⁸ En base al análisis efectuado y aparte de las medidas de reforma adelantadas desde la promulgación a inicios de 1970, del Reglamento sobre coordinación, administración y control de los Institutos Autónomos, se consagraron en el Informe una serie de propuestas de reforma guiadas por los si-

176. *Ibidem*, vol. 1, pp. 269 y ss.

177. *Ibidem*, vol. 1, pp. 471 y ss.

178. *Ibidem*, vol. 1, pp. 295 y ss.

güentes criterios: la introducción de las formas jurídicas más apropiadas para las diversas entidades, destacándose la incorporación de la figura patrimonio autónomo; la sectorialización de la actividad de la administración descentralizada, promoviéndose la adecuada adscripción y sujeción programática de los entes respectivos al Ministerio eje del sector correspondiente; el fortalecimiento de la administración central (ministerial) en relación a los entes descentralizados; y el establecimiento de los medios de control más convenientes sobre los mismos.¹⁷⁹

Tal como se ha señalado, la reforma estructural no sólo incide sobre la administración central en base al criterio de sistemas sino que también abarca la administración regional o desconcentrada. Por ello, en el Informe se realizó un completo análisis del proceso de regionalización administrativa, lo que además de haber orientado la reforma del Decreto N° 72, de 11 de junio de 1969, mediante el reciente Reglamento de Regionalización Administrativa, dictado por Decreto N° 929, de 5 de abril de 1972, permitirá el desarrollo sucesivo de este proceso con adecuados criterios.¹⁸⁰ Tal como ya se ha indicado, el proceso de regionalización administrativa se ha venido desarrollando con vistas a lograr una adecuada desconcentración del poder de decisión de las autoridades nacionales hacia las regiones, a la vez que una conveniente participación de las entidades político-territoriales locales en la toma de decisiones regionales. De ahí el Comité Regional de Gobierno que el reciente Reglamento de Regionalización Administrativa ha previsto con la participación activa de los Gobernadores de cada región como entidad embrionaria de una futura administración y gobierno regional.

La Comisión de Administración Pública estuvo consciente de que la reforma de la administración pública nacional no se agota con la sola reforma de las estructuras administrativas, sino que aquélla incide igualmente sobre el funcionamiento de la administración, de manera de lograr racionalizar y perfeccionar los sistemas, procedimientos y métodos administrativos, adaptándolos a las nuevas técnicas; todo ello con el objeto de obtener un adecuado funcionamiento de los diversos organismos, que permita, con mayor eficacia, el logro de los cometidos sectoriales así como también un mayor rendimiento y productividad del gasto público.¹⁸¹

En base a dicha orientación, en el Informe se hizo un detenido análisis del funcionamiento de los diversos sistemas funcionales o

179. *Ibidem*, vol. 1, pp. 349 y ss.

180. *Ibidem*, vol. 1, pp. 386 y ss.

181. *Ibidem*, vol. 2, pp. 8 y ss.

instrumentales de nuestra administración pública, y se formularon una serie de propuestas de reforma de los sistemas de planificación, de presupuesto, de estadísticas, de contabilidad gubernamental, de comunicación pública, de compras y suministros y de informática. En el Informe no se incluyen las propuestas de reforma del sistema de administración de personal, pues como se dijo la labor de la Comisión de Administración Pública en dicho campo, desarrollada en la década de los años sesenta, concluyó con la elaboración en 1970 del Proyecto de Ley de Carrera Administrativa, cuya posterior aprobación dio lugar a la separación de la Oficina Central de Personal como entidad aparte de la Comisión.

El criterio fundamental que guió las propuestas de reforma de los diversos sistemas, ha sido el del establecimiento de un órgano central de cada uno, generalmente situado en los Ministerios de la Presidencia de la República, y excepcionalmente en el Ministerio de Hacienda, y una serie de unidades institucionales o sectoriales integradas a cada sistema. Esta, en definitiva, es la consecuencia más importante de la utilización del criterio de sistema en el análisis del funcionamiento de la administración pública.¹⁸²

7. En cuanto al sistema de planificación, cuyo establecimiento se inició en nuestro país con la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación en 1958, en el Informe se hizo un completo análisis de su situación, y se formularon una serie de proposiciones para su reforma y perfeccionamiento en base a la experiencia de los años anteriores. Dichas propuestas se refieren fundamentalmente a la necesidad de sectorializar y regionalizar la planificación, dando una mayor participación en las tareas de elaboración y control del Plan a los órganos centrales de los sistemas sectoriales y demás unidades de cada sector, y a las autoridades regionales, en proceso de formación.¹⁸³ Por otra parte, la reforma del sistema de planificación que se propuso, plantea necesariamente una vinculación de mayor grado con el sistema de presupuesto, de estadística y de reforma administrativa.¹⁸⁴ De ahí, la propuesta de estructurar el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, del cual dependan las Oficinas Centrales de Planificación, de Presupuesto, de Estadísticas y de Informática, y la Escuela Nacional de Administración Pública,¹⁸⁵ y la decisión adoptada

182. *Ibidem*, vol. 2, pp. 10 y ss.

183. *Ibidem*, vol. 2, pp. 30 y ss.

184. *Ibidem*, vol. 2, pp. 41 y ss.

185. *Ibidem*, vol. 1, pp. 226 y ss.

de que en cada Ministerio funcione una Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto, a cargo, además, de las funciones de estadística y de reforma administrativa.¹⁸⁶ Por último, y en cuanto a la elaboración del Plan, en el Informe se sugirieron una serie de mecanismos y fórmulas para comprometer en las tareas de planificación no sólo a las diversas administraciones nacionales y regionales de cada sector, sino principalmente a los órganos políticos representativos de los diversos niveles del país.¹⁸⁷

8. Paralelamente a la reforma del sistema de planificación, en el Informe se realizó un completo análisis de la reforma del sistema presupuestario desde 1961 hasta la fecha, y particularmente en lo que se refiere a la implantación del presupuesto por programas.¹⁸⁸ Por ello, se hizo especial referencia a la reforma del sistema presupuestario efectuada en 1971, cuando se eliminó la dualidad presupuestaria existente hasta la fecha entre un presupuesto tradicional en la Ley y un presupuesto por programas en sus anexos. En todo caso, entre las propuestas de reforma que se formularon, se destacan las contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto tendientes, fundamentalmente, a hacer del presupuesto-programa un medio de ejecución anual del Plan de la Nación, de carácter quinquenal, consolidándose dicha vinculación con la ubicación de la Oficina Central de Presupuesto en el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, mediante el traslado a la Presidencia de la Dirección Nacional de Presupuesto actualmente dependiente del Ministerio de Hacienda; y a sectorializar el Presupuesto, conforme a los sectores de actividad pública definidos. Asimismo, deben destacarse las normas de dicho proyecto que buscan superar la rígida anualidad presupuestaria, sobre todo en materia de remuneración de funcionarios públicos.¹⁸⁹

9. En el Informe se planteó también la reforma del sistema estadístico, con el objeto de adecuarlo a las necesidades de la planificación del desarrollo. En efecto, el diagnóstico que se efectuó sobre la función estadística puso en evidencia la necesidad de estructurarla como un sistema, como un órgano central, que como Oficina Central de Estadísticas dependa del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, trasladando a la Presidencia, por tanto, la actual Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales

186. *Ibidem*, vol. 2, pp. 235 y ss.

187. *Ibidem*, vol. 2, pp. 49 y ss.

188. *Ibidem*, vol. 2, pp. 71 y ss.

189. *Ibidem*, vol. 2, pp. 92 y ss. y 249 y ss.

del Ministerio de Fomento.¹⁹⁰ Las propuestas de reforma del sistema estadístico contenidos en el Informe, se orientaron, además, por la necesidad de sectorializar y regionalizar las estadísticas, mediante la creación de oficinas sectoriales y regionales integradas dentro del sistema. En todo caso, como medida inmediata para la reforma del sistema estadístico, se propuso la creación de un Consejo Nacional de Estadísticas, continuador de la labor que viene realizando el Comité de enlace para Asuntos Estadísticos, creado en julio de 1971 por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, el cual estaría vinculado a la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento.¹⁹¹

10. La reforma del sistema de contabilidad pública fue también objeto de análisis en el Informe. En efecto, del diagnóstico que se efectuó se puso en evidencia que la contabilidad pública en Venezuela no se lleva como sistema por el Ejecutivo Nacional, pues la centralización y auditoría del sistema contable se atribuye por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional a la Contraloría General de la República, a los efectos del control fiscal.¹⁹² Las nuevas técnicas de planificación y presupuesto-programa y la importancia que ha adquirido la contabilidad moderna como instrumento de administración y toma de decisiones, determina, al contrario, sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría, la conveniencia y necesidad de que el órgano central del sistema sea una unidad que dependa del Poder Ejecutivo. Por ello, en el Informe se propuso la creación de una Dirección Nacional de Contabilidad en el Ministerio de Hacienda que como órgano central del sistema, que asuma las funciones normativas y contraloras del mismo y de centralización de toda la información contable proveniente de los organismos de la administración pública nacional. Como medida inmediata para la reforma se propuso la creación de un Consejo Nacional de Contabilidad, el cual estaría vinculado a la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda.¹⁹³

11. En cuanto a la reforma del sistema de comunicación pública, el Informe, siguiendo los lineamientos dados por el Presidente de la República sobre las relaciones entre la administración pública y el público en general, no sólo contiene un diagnóstico de su situación sino que desarrolló una serie de propuestas de reforma, tendientes a

190. *Ibidem*, vol. 2, pp. 109 y ss.

191. *Ibidem*, vol. 2, pp. 130 y ss.

192. *Ibidem*, vol. 2, pp. 137 y ss.

193. *Ibidem*, vol. 2, pp. 160 y ss.

establecer un sistema de informaciones descendentes y ascendentes, que permitan a la administración tener un conocimiento adecuado de las relaciones de los ciudadanos frente a los servicios que les presta, y a los particulares, un conocimiento exacto de lo que el sector público les ofrece.¹⁹⁴ La Oficina Central de Información, en esta forma, como dependencia del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República, asumiría el papel de órgano central del sistema de comunicación pública descendente (comunicación al público) y ascendente (quejas y reclamaciones del público), además de asumir la dirección de todos los medios de comunicación del Estado.¹⁹⁵

12. El Informe abarcó también los aspectos relativos a la reforma del sistema de compras y suministros gubernamentales, en relación al cual la Comisión de Administración Pública desarrolló una labor importante sobre todo en el campo microadministrativo, en la década de los sesenta. Sin embargo, en este campo, puede decirse que hasta el presente no se ha podido integrar dentro de un sistema a la administración de los recursos materiales destinados a la adquisición de bienes y materias necesarias para la ejecución de los planes y programas administrativos.¹⁹⁶ Por ello, en el Informe se propuso la creación de una Dirección de Racionalización del Gasto Público en el Ministerio de Hacienda que asuma las funciones de órgano central del sistema de compras y suministros gubernamentales; y como medida inmediata para implementar las reformas, se propuso la creación de un Consejo Nacional de Compras y Suministros, vinculado a la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda.¹⁹⁷

13. En cuanto a la reforma del sistema de Informática, en el Informe se analizó la situación del proceso de automatización de la información y del procesamiento de datos en el sector público, y se resonaron las medidas de reforma que se implementaron desde 1965 con la creación del Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública.¹⁹⁸ En el Informe se destacó en especial, la importancia de la decisión recientemente adoptada en Consejo de Ministros estableciendo para toda la Administración las cláusulas de condiciones generales mínimas (contrato-tipo) para los contratos de arrendamiento de equipos de procesamiento automático de datos; medida que fue posteriormente recomendada a todos los gobiernos latinoamericanos

194. *Ibidem*, vol. 2, pp. 176 y ss.

195. *Ibidem*, vol. 1, pp. 223 y ss.

196. *Ibidem*, vol. 2, pp. 183 y ss.

197. *Ibidem*, vol. 1, pp. 121 y ss.; vol. 2, pp. 194 y ss.

198. *Ibidem*, vol. 2, pp. 197 y ss.

por la II Conferencia de Autoridades Gubernamentales de Informática, celebrada en la ciudad de México en abril de 1972.¹⁹⁹ Como bases de la reforma del sistema de informática, en el Informe se propuso la creación de la Oficina Central de Informática en el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, que asumiera, ampliadas las competencias del actual Comité Consultivo de Computación, no sólo como órgano central del sistema, sino como autoridad gubernamental en materia de informática.²⁰⁰

14. Por último, es de destacar en relación a las propuestas de reforma que todos los sistemas instrumentales y funcionales, la importancia que dentro de los mismos tienen tanto las dependencias sectoriales o institucionales, como las regionales que los integran. Por ello, algunas medidas ya se han adelantado y entre ellas, la señalada creación en todos los Ministerios de una Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto que funciona como organismo sectorial o institucional, según los casos, de los sistemas de planificación, de presupuesto, de estadística y de reforma administrativa. Las oficinas de personal, las oficinas de información y relaciones públicas, las direcciones de administración y los centros de procesamiento de datos de los diversos organismos públicos, por su parte, y respectivamente, han de estructurarse como organismos sectoriales o institucionales, en su caso, de los sistemas de administración de personal, de comunicación pública, de contabilidad pública, de compras y suministros y de informática.²⁰¹

Pero la reforma de la administración pública, en sus aspectos estructurales y funcionales tal como la he resumido anteriormente y como se desarrolló en forma exhaustiva en el Informe para poder ser implementada adecuada y totalmente, requiere de un basamento legal, hoy inexistente. En efecto, el ordenamiento jurídico de la administración venezolana requiere urgentemente de una reforma y de una reformulación de manera que no sólo le permita a aquélla cumplir cabalmente con sus cometidos, sino que también garantice a los particulares la invulnerabilidad o el restablecimiento de sus situaciones jurídicas frente a la Administración. Por ello, aparte de todas las reformas de carácter estructural y funcional, la Cuarta Parte del Informe se refiere a la reforma del régimen jurídico de la administración pública nacional.²⁰² y contiene los

199. *Ibidem*, vol. 2, pp. 313 y ss.

200. *Ibidem*, vol. 1, pp. 230, y vol. 2, pp. 224 y ss.

201. *Ibidem*, vol. 2, pp. 10 y ss.

202. Véase A. Quintana Matos, "La réforme du régime juridique de l'administration publique nationale", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1972, pp. 262 y ss.

textos comentados de los proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas, de Ley de Procedimientos Administrativos, de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de Ley de la Jurisdicción Constitucional.²⁰³

En efecto, desde el punto de vista orgánico, y en relación a la administración central, el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950 requiere de una urgente reforma, no sólo para que pueda, mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, integrarse adecuadamente la estructura ministerial en forma sectorial, sino para que también puedan regularse los organismos de la Presidencia de la República, muchos de los cuales carecen actualmente de una normativa que los rija completamente. En este sentido, el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional comentado y publicado en el Informe, regula no sólo la estructura y funciones de la Presidencia de la República, de sus organismos y de los Ministerios, sino también el régimen de la actividad administrativa en cuanto a la competencia, la descentralización administrativa, la desconcentración regional y los archivos de la administración pública, así como el régimen de la responsabilidad de la administración pública nacional.²⁰⁴

Por otra parte, el proyecto de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas, tiene por objeto regular el funcionamiento y control de los institutos autónomos, empresas del Estado y patrimonios autónomos, los cuales no han sido hasta la fecha objeto de regulación legal coherente en nuestro ordenamiento jurídico. En particular, debe destacarse la normativa relativa a los patrimonios autónomos, institución que se pretende introducir por primera vez en nuestro ordenamiento y las normas relativas a la regularización de los diversos controles que deben ejercerse sobre los entes descentralizados.²⁰⁵

El régimen de los procedimientos administrativos se ha previsto en el proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos que también se comenta y publica en el Informe, estimándose que su promulgación constituiría uno de los pasos de mayor importancia en la labor de integración del ordenamiento jurídico de la República.²⁰⁶ Con una regulación de este tipo se busca normar, con carácter general, no sólo el

203. Véase *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional, cit.*, vol. 2, pp. 343 y ss.

204. *Idem.*, vol. 2, pp. 439 y ss.

205. *Ibidem.*, vol. 2, pp. 485 y ss.

206. *Ibidem.*, vol. 2, pp. 505 y ss.

régimen de los actos administrativos, de su formación y de su revisión, sino particularmente los medios de impugnación administrativa de los mismos, en especial, los recursos administrativos, como garantía administrativas de revisión de dichos actos.²⁰⁷

En el Informe se comentan y publican, además, dos proyectos de cuerpos legales reguladores de garantías jurisdiccionales a favor de los particulares frente a la actividad de la administración pública, de singular importancia: el proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional; ambos también de urgente promulgación en nuestro país.

El primero tiene por objeto desarrollar legalmente el contenido del Artículo 206 de la Constitución que atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa la facultad de declarar la nulidad de los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder y la competencia para condenar a la Administración al pago de sumas de dinero derivadas de su responsabilidad y para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Este proyecto de Ley, de ser aprobado, vendría a llenar un gran vacío existente en nuestro ordenamiento jurídico, pues la materia en la actualidad, está escasamente regulada en la Ley Orgánica de la Corte Federal, aún vigente, habiendo sido objeto al contrario, de una muy rica doctrina jurisprudencial que debe ahora recogerse y regularse por vía legislativa.²⁰⁸

En cuanto al proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional al igual que el anterior, también de ser aprobado, vendría a llenar un vacío legal, al regir los medios y mecanismos de impugnación ante la Corte Suprema de Justicia de los actos legislativos de los cuerpos representativos nacionales, estatales y municipales, de los reglamentos ejecutivos y de los actos de gobierno nacionales. El proyecto de Ley también está inspirado en la rica tradición jurisprudencial establecida por la Corte Suprema de Justicia en las últimas décadas, en materia de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos legislativos.²⁰⁹

207. Véase A. Moles Caubet, "Las vicisitudes del procedimiento administrativo venezolano", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1972, pp. 270 y ss.

208. Véase *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, cit., vol. 2, pp. 525 y ss. Sobre la jurisprudencia de la Corte Suprema sobre la materia, véase Allan-R. Brewer-Carías, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Caracas, 1964.

209. *Idem*, vol. 2, pp. 547 y ss.

V. CONCLUSION

Tal como he expresado en diversas oportunidades, las actividades de reforma administrativa constituyen un proceso sistemático y permanente que no concluye con ninguna de sus etapas, sino que por el contrario, cada una de ellas provoca nuevas necesidades de cambio administrativo que deben ser atendidas y resueltas. Por ello, a pesar de lo importante que ha sido el proceso de planificación de la reforma administrativa en Venezuela entre 1969 y 1973, y la implementación parcial de muchas propuestas de reforma, lo que ha provocado en realidad, han sido nuevos proyectos, ideas y necesidades de reforma que deben ser cumplidas, desarrolladas y satisfechas en el futuro, como parte de un trabajo permanente.²¹⁰ Por ello, es que estimo que hacia la materialización de la reforma administrativa en el futuro, es que ahora importantes esfuerzos políticos deben dirigirse como elemento estratégico del proceso de desarrollo económico y social.

Cambridge, julio 1973.

210. Véase mi comunicación de 12 de marzo de 1972 al Presidente de la República presentándole el *Informe sobre la reforma administrativa pública nacional*, cit., vol. I, pp. 29 y 30.

25. COMENTARIOS SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO Y VENEZUELA (1972)*

A. SESION DEL DIA 22 DE ABRIL DE 1972

La Reforma Administrativa en México

A petición del Lic. Andrés Caso, la reunión se inició con las exposiciones de los licenciados Alejandro Carrillo y Gildardo H. Campero, quienes trazaron el marco teórico según el cual se está llevando a cabo la Reforma Administrativa en México y señalaron los avances que ésta ha tenido.

El Lic. Alejandro Carrillo afirmó que la Reforma Administrativa mexicana tiene coincidencias con las experiencias peruana y venezolana, pues las tres se iniciaron hace apenas 10 años. "En México es en el año de 1965 —dijo— cuando se establece una Comisión de Administración Pública que funciona hasta finales de 1970. En los primeros cuatro años de su trabajo, esta comisión logra fundamentalmente un diagnóstico de la Administración Pública que ha servido para llevar al ánimo de quienes pueden tomar las decisiones, al más alto nivel, la necesidad de iniciar un programa sistemático permanente de revisión de estructuras administrativas". Relató el Lic. Carrillo la historia del aparato central de la administración desde su inicio en 1821 con los cuatro ministerios clásicos: de Hacienda, de Justicia, de Asuntos Eclesiásticos, de Relaciones Exteriores e Interiores y de Guerra y Marina hasta la compleja organización que presenta en la actualidad. Sobre el proceso actual de la Reforma Administrativa en México, el Lic. Carrillo

* Sesiones del Instituto de Administración Pública de México, publicadas en *Revista de Administración Pública*, Instituto de Administración Pública, N° 23. México, 1972, pp. 9 a 39.

señaló como antecedentes más importantes los acuerdos presidenciales de 1971 que, entre otras cosas, establecen los mecanismos para llevarla a cabo, como son las Unidades de Programación y las Unidades de Organización y Métodos.

El Lic. Gildardo H. Campero describió la forma en que se han instrumentado en México los mecanismos previstos para plantear y ejecutar los trabajos de Reforma Administrativa; indicó que en seis entidades centrales del Gobierno Federal, la Comisión Interna de Administración se encuentra presidida por el titular de la dependencia; en el caso de otras cuatro instituciones del Gobierno Federal la Comisión Interna de Administración está presidida por el Oficial Mayor.

Respecto del Sector Paraestatal, el Lic. Campero informó que veinticuatro Comisiones Internas de Administración están inscritas a favor del titular. Indicó también el Lic. Campero la forma en que las Unidades de Programación están operando, tanto en el Sector Central como Paraestatal, y habló de la manera como trabajan las Unidades de Programación.

El licenciado Andrés Caso, al concluir las exposiciones del licenciado Carrillo y del licenciado Campero, se preguntó si los encargados de la Reforma Administrativa en México marchaban lo suficientemente rápido, a la velocidad que pedían el Presidente de la República y las instituciones operadoras, o si, por el contrario, se estaban quedando atrás.

Afirmó que los programas de inversión a corto plazo carecían en ese momento de la estructura administrativa adecuada para su realización.

Planteó la cuestión de que si no sólo en el orden de la macrorreforma sino en el de la microrreforma, es decir, en el orden interno de las dependencias, la Reforma Administrativa se estaba llevando a cabo con tibieza. "De ser así —dijo— esto sería grave y sería conveniente entonces revisar a fondo tanto el programa del presupuesto como el problema de los recursos humanos".

Disparidades

El licenciado Gustavo Martínez Cabañas señaló que la disparidad en el avance de un Ejecutivo y una Reforma Administrativa no es un caso aplicable solamente en México. Recordó que en la época de la depresión americana el Presidente Roosevelt inició una serie de reformas administrativas de tal intensidad, extensión y profundidad, que no alcanzaron sus cuatro períodos presidenciales para llevarlas a cabo. Dijo

que en el caso de México estamos ante un Ejecutivo de excepcional dinamismo que va muy adelante de la Reforma Administrativa y también de la acción administrativa misma. Afirmó que es muy importante, para las personas que estudian la reforma investigar un poco más las causas de esa falta de dinamismo de la administración.

La tarea de esta generación

El doctor Mario Frieiro manifestó el gran interés de los especialistas mexicanos en el cambio de experiencias y sugerencias con los venezolanos. Explicó que la presentación, entusiasta y emocionada, de lo que en materia de Reforma Administrativa se hace en México, no quiere ser en ninguna forma una presentación triunfalista, y que esto debía entenderse, más bien, como apenas el inicio de lo que se quiere hacer. Refiriéndose a intervenciones anteriores de los licenciados Andrés Caso y Martínez Cabañas, coincidió con ellos en cierto sentimiento de ir muy detrás de lo que el Presidente ha propiciado y ha instruido y en que se corre el riesgo de que no se vuelvan a presentar circunstancias como las actuales para iniciar la reforma.

Afirmó que si el Presidente de la República ha hecho lo que le corresponde, es muy probable que donde se está dando una respuesta tibia y tardía sea precisamente en el resto de los niveles burocráticos, en donde parece ser que la estructura fundamental ha generado una gran inercia.

En otra parte de su intervención señaló que quienes están responsabilizados del estudio de la promoción, de hacer los planteamientos y trascender los diagnósticos, no deben desencantarse, porque a veces no se presentan las coyunturas propicias para las prioridades sugeridas por ellos.

“Este proceso de reforma —dijo— es un proceso sistemático permanente. Se puede avanzar en aquellos caminos en que se permite el avance y seguir insistiendo en las prioridades sugeridas”. Opinó que la tarea correspondiente a esta generación puede ser más bien la de hacer todos los diagnósticos que la de lograr de inmediato la toma de decisiones en aquellos aspectos que pueden considerarse prioritarios.

Señaló por último estar de acuerdo con los licenciados Caso y Martínez Cabañas en que uno de los puntos claves, para que los pasos que se puedan dar en este sexenio en la Reforma Administrativa sean significativos, radica en la necesidad de comprometer aún más el aparato presupuestario en el programa de reforma.

Presupuesto y recursos humanos

El doctor Pedro G. Zorrilla Martínez expresó estar de acuerdo con el Presidente del Instituto de Administración Pública en el sentido de que en materia de recursos humanos y de manejo y disponibilidades presupuestales, están las raíces de algunos de los puntos claves del momento actual de México. Se mostró optimista respecto a los recursos humanos. Aseguró que cada vez hay más gente joven preparada y que esto se advierte fácilmente en la gran mayoría de las organizaciones administrativas del Gobierno Federal y aun en algunos gobiernos locales. Dijo que en el gobierno de la ciudad de México, se aprovechaba en ese momento un gran número de alumnos de la Facultad de Comercio y Administración en un estudio del personal y la estructura de las delegaciones para propiciar una descentralización administrativa. Aseguró que ese aprovechamiento de los recursos humanos mejor preparados daría pronto resultado.

Afirmó que los recursos humanos son importantes en este momento cuando se hace visible un desfasamiento entre un planteamiento político bien definido en el orden interno del país, más avanzado cada día, frente a un natural conservadurismo, "de no mala intención pero muy explicable", en las estructuras y sistemas administrativos.

Señaló que esto puede ser a su juicio la coyuntura para dar un empujón grande hacia adelante. Sobre el presupuesto aseguró que no basta ya el tradicional, pues no propicia una necesaria flexibilidad para las reformas administrativas. Manifestó su convicción de que pronto habría cambios, avances importantes, en la creación de condiciones materiales para los empleados públicos y en la facilidad de manejos para llevar adelante acciones nuevas sin cercos presupuestales tradicionales.

Más que una coincidencia

El doctor Allan-R Brewer-Carías afirmó que ante las exposiciones hechas por los especialistas mexicanos, tanto él como el doctor Socorro, sentían como si estuviesen hablando ellos mismos. A su juicio, más que de una coincidencia, se trataba en este caso del fruto de todo un esfuerzo de creación de un modelo de Reforma Administrativa y de Administración Pública en América Latina.

Dijo que países como Perú, México y Venezuela constatan en el último tercio del siglo xx una situación creciente de desarrollo con necesidades muy peculiares con un papel decisivo y decidido cada vez más

creciente del Estado en la vida económica social y se encuentran con estructuras que no corresponden a las exigencias que plantea en la actualidad la Administración Pública. De allí la necesidad de una concepción global de Reforma Administrativa que puede ir orientada al crecimiento futuro de la administración.

En otra parte de su intervención, el doctor Brewer-Carías anunció que el motivo de su visita a México obedeció al proyecto de crear en América Latina un Centro Regional de Administración para el Desarrollo, en relación al cual había un acuerdo de la Asamblea General de las Naciones Unidas y que contaba ya con el apoyo formal de 14 países latinoamericanos. Este Centro Regional sería un centro de investigación latinoamericana de Administración Pública y ayudaría a superar todos los problemas que la asistencia técnica internacional ha originado en muchos casos al trasplantar modelos de países altamente industrializados a la administraciones latinoamericanas con el consiguiente rechazo de trasplante. Eso produce efectos negativos, porque dejan de crearse antecedentes en la Reforma Administrativa. El doctor Brewer-Carías invitó a los especialistas mexicanos a que enviaran una nutrida representación a la Asamblea Constitutiva de la Asociación que habría de celebrarse en septiembre de 1972 en la ciudad de Caracas.

Enfoques académicos

El licenciado Víctor Flores Olea, Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, invitado especial a la reunión, calificó de fructífero y satisfactorio desde el punto de vista de la Universidad, el intercambio de experiencias de la mesa redonda. Se refirió a algunos aspectos del trabajo que en el campo de la Administración Pública se han realizado en la Universidad, concretamente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en el Centro de Investigaciones de la Administración Pública. Informó que en la Facultad de Ciencias Políticas la carrera de Administración Pública existe de una manera relativamente articulada desde hace 13 ó 14 años; en 1968 se creó la División de Estudios Superiores con la posibilidad de hacer Maestría y Doctorado en la Administración Pública. Afirmó que la carrera, la formación académica y práctica, en el campo de la administración pública, ha ido de un enfoque generalista a una creciente especialización. Opinó que probablemente, desde el punto de vista académico, habría que buscar un equilibrio entre la creciente y necesaria especialización en la formación de los administradores públicos y los

enfoques de tipo general, incluso de tipo político, en la formación del administrador.

Considero relevante señalar la importancia de que el Administrador Público no solamente sea un técnico apto para resolver los problemas "micro" sino que sea capaz de entender los procesos políticos y proyectar a largo plazo las políticas, los modelos y las formas de incrementarlos.

¿Un replanteamiento?

La mesa redonda concluyó con la intervención del licenciado Andrés Caso, quien hizo hincapié en algunos de los puntos tratados.

Afirmó que si en un año, conforme a las explicaciones del licenciado Carrillo, la Secretaría de la Presidencia había dejado establecida una infraestructura para una reforma administrativa, esto permitiría a las dependencias del Gobierno Federal aprovechar la coyuntura señalada por el doctor Pedro Zorrilla.

"Estamos —aseguró el licenciado Caso— en un punto tal vez único de la historia moderna de la Administración Pública, que permite hacer una reforma administrativa acelerada en ciertos campos y con toda profundidad".

Señaló, por último, que algo que parecía quedar flotando al concluir la mesa redonda era la cuestión, dadas la infraestructura y los avances de la reforma administrativa logrados, de la conveniencia de un replanteamiento que fuese a los puntos neurálgicos de esa reforma, la analizase con toda la profundidad debida para obtener en corto plazo resultados inmediatos.

B. SESION DEL DIA 9 DE JUNIO DE 1972

Licenciado Andrés Caso: Esta reunión es prolongación de la que tuvimos hace un mes, con ocasión de la primera visita que hizo el doctor Allan-R. Brewer-Carías a México. Entonces se discutió la Reforma Administrativa de México y de Venezuela. La mesa redonda se desarrolló con una exposición magnífica que nos hizo el licenciado Alejandro Carrillo sobre los objetivos, los sistemas y los procedimientos que sigue la Dirección a su cargo en la Secretaría de la Presidencia y los logros obtenidos en el trabajo que se ha llevado a cabo en la Reforma Administrativa.

El doctor Brewer-Carías dijo que el esquema expuesto por el licenciado Carrillo era tan similar al venezolano, que un momento pensó que él mismo estaba exponiendo el tema. Es realmente el mismo modelo,

el cual puede llevar a la conclusión de uno latinoamericano, con la variación necesaria de cada país. Después, cuando entramos en detalle, se comentaron con el licenciado Martínez Cabañas los problemas que ha tenido para llevarse a cabo la Reforma Administrativa en México; las dificultades serias, con las que se ha tropezado, no solamente a nivel de la Presidencia de la República, sino nivel de Secretarías de Estado y Organismos Descentralizados y de Gobiernos de los Estados.

En fin, el hecho es que la Reforma Administrativa no parecía ir a la velocidad necesaria dada la política del Presidente de la República quien pide y exige que los sistemas y los procedimientos se modifiquen rápidamente para que se cumpla con la política por él trazada y que para muchos de nosotros es exigencia de trabajo, de cumplir todos los días con programas que nos cuesta esfuerzo llevar a cabo, por no tener los instrumentos necesarios, o usar instrumentos que no son lo suficientemente flexibles o eficientes para realizar el trabajo que tenemos encomendado.

Este fue el tono de la plática. Alejandro Carrillo expuso con mucha claridad cuáles son los obstáculos que ha tenido su Dirección para llevar a cabo la Reforma, obstáculos que también coinciden en buena parte con los que se han encontrado en Venezuela, es decir, de tipo institucional, de tipo formal y de tipo humano.

Quedamos en reunirnos otra vez para seguir hablando sobre este tema que nos interesa a todos y platicar informalmente como lo estamos haciendo, pero pedir que cada uno de nosotros, en la manera que lo crea conveniente, indique cuáles son las dificultades con las que ha tropezado para llevar a cabo la Reforma Administrativa y qué podemos hacer.

Yo creo que se puede hacer mucho, en cada una de nuestras dependencias, para modernizar los sistemas y procedimientos: porque resulta evidentemente cómodo, decir "no hacemos Reforma Administrativa porque la Secretaría de la Presidencia no nos ha marcado pautas" o "no hacemos Reforma Administrativa porque Patrimonio Nacional nos retrasa los procedimientos" o "no hacemos Reforma Administrativa porque la Secretaría de Hacienda nos limita a tal o cual cosa". ¿Es cierto todo esto? o ¿no es cierto? o ¿en qué medida es cierto?

La verdad es que tenemos una gran capacidad de acción cada dependencia en lo interno; pero esta capacidad de acción no la usamos sino en una mínima parte, y si estamos exigiendo a las Dependencias controladoras o rectoras de la Reforma que actúe, vamos a exigirnos a nosotros mismos actuar.

Entonces ¿por qué no hemos hecho Reforma Administrativa? o si la hemos hecho ¿a qué punto hemos llegado y qué dificultades tenemos? Porque no es válido a estas alturas, ni válido ni honesto, creo yo, decir: "yo no puedo hacer compras más rápido porque Patrimonio se opone a tal procedimiento", cuando tengo la posibilidad de hablarle a Patrimonio y establecer con él un sistema que permita agilizar las compras.

En consecuencia, sí creo que el Instituto de Administración Pública puede ayudar y pedir la intervención no solamente de los funcionarios públicos, sino de los empleados de la Administración Pública y también a los responsables de la enseñanza universitaria, relacionada con la administración pública, su participación en esta reforma. Como lo ha dicho el Presidente de la República: "En esta acción todos tenemos una responsabilidad".

Licenciado Ignacio Pichardo: Si ustedes me permiten, en forma muy breve, a mí me gustaría referirme a dos puntos: ¿Qué posibilidades existen en los gobiernos estatales de realizar la Reforma Administrativa? Y ¿qué cosas al propio nivel de las Secretarías podrían hacerse desde el ángulo de la Administración estatal?

Sobre el primer punto heredamos un aparato de la administración pública de épocas casi remotas, algunas de ellas porfirianas, pues hay algunas instituciones en ciertos Estados de la República, incluyendo al nuestro, que datan de la época del gobierno porfirista. Esto refleja que si en la administración federal hay necesidad de cambios en materia de procedimientos de objetivos, de métodos, con mayor razón las hay en la administración pública de los Estados.

Siento que también existen menos restricciones para intentar esos cambios en la administración pública de los Estados. Está apareciendo en la mayor parte de las administraciones públicas estatales grandes, por ejemplo en Nuevo León, en Jalisco, en Sonora, en Sinaloa, en Veracruz y en el Estado de México, un fenómeno más importante; se está fortaleciendo la economía de los Estados, de tal manera, que las entidades federativas ya están en posibilidad de constituirse en elementos de desarrollo económico, lo que hasta hace poco era difícil que así fuera.

En el país se consideraba que el único motor económico de desarrollo era el gobierno federal. Los intentos de regionalización, a base de las cuencas hidrológicas, tuvieron éxito limitado.

Ahora se ve, ahora se contempla, el fenómeno de una administración pública tal que se está fortaleciendo, bien utilizada y coordinada con la administración pública federal.

En síntesis, nosotros hemos podido contemplar que en los Estados las posibilidades de Reforma Administrativa, son más amplias, en tanto que la estructura es a mi juicio menos rígida, siempre y cuando, como en todos los casos, existan las decisiones políticas al más alto nivel.

Para referirnos al Estado de México, diremos en muy pocas palabras que se ha hecho una Reforma Administrativa, pensamos que es de fondo, no en todas las áreas, pero en algunas de ellas sí. El Gobierno se ha estructurado base en cinco grandes áreas de trabajo: el área de Obras Públicas; el área Económica y la Dirección de Hacienda y una serie de otras dependencias financieras y económicas; el área de servicios legales que incluye aspectos de coordinación interna, gobierno interno de la entidad y Procuraduría; el área de Contraloría y Oficialía Mayor y una que me parece extraordinariamente interesante, que es el área del desarrollo agropecuario en la cual se han podido coordinar los innumerables organismos federales, regionales y estatales que operan en el sector agropecuario, dentro de un solo organismo.

Es una especie de comisión que se denomina Consejo de Desarrollo Agropecuario, el cual ha facilitado esquemas más o menos novedosos y audaces en materia agropecuaria. Se han introducido métodos de computación y electrónica en algunas áreas de la administración pública y se ha hecho microrreforma administrativa en las direcciones internas.

En síntesis, sí es posible, sí es factible y es indispensable y necesario hacer Reforma Administrativa en los Estados. Por otro lado, sentimos que en la provincia a uno de los problemas graves a que nos estamos enfrentando todos los mexicanos, los de la provincia y los de la capital, es precisamente a la falta de una reforma a fondo de la administración pública federal, y no me refiero a la reforma de primer nivel, pues no es éste el momento tal vez, ni el punto que me interesa, cierto muy necesaria; pero no es la que nos interesa, sino la reforma de las propias dependencias, en provincia.

Prácticamente todas las dependencias federales tienen una representación que varía en importancia, hay desde dependencias que están representadas por un delegado, con una pequeña oficina, hasta dependencias que ocupan un enorme espacio de oficinas, con un complejo administrativo grande; tienen ustedes a la Secretaría de Hacienda, a la Secretaría de Obras Públicas, a la de Recursos Hidráulicos, todos los Bancos Nacionales, los nuevos organismos descentralizados, como INDECO, etc., la Secretaría de Educación Pública, etc., pero la falta de descentralización administrativa, la falta de desconcentración, la incapacidad del gobierno federal para delegar autoridad, ha traído como

consecuencia que esas grandes oficinas se conviertan fundamentalmente en oficinas de trámite, el problema es que las decisiones a nivel regional-estatal no se toman en estas dependencias.

Hay que ir a consultar a los altos niveles del gobierno federal para resolver los problemas. Entonces se da el caso absurdo de que para un trámite administrativo en la Secretaría de Educación se tiene que venir a la Secretaría de Educación en la ciudad de México porque no se puede resolver en provincia. Nosotros tenemos a 45 minutos la capital federal y no cuesta ningún trabajo estar molestando al señor Ministro, a los señores Oficiales Mayores, a los secretarios, a los directores a todos los niveles y a quien más presión hace, más caso se le hace.

Pero desde un punto de vista estrictamente administrativo quizá no sea esto lo más conveniente. En fin, yo siento que contemplado desde el ángulo de la provincia, uno de los propósitos que las Secretarías y los organismos federales pudieran proponerse, es el de intentar una descentralización efectiva. Hay algunas Secretarías, en las cuales lo que antes fue extraordinariamente útil, como el sistema de la educación rural federal, por el gigantismo de la secretaría y por la falta de delegación de la autoridad se ha convertido en un problema social auténtico. Hay crisis en la educación rural federal, en nuestra entidad, no sé si en otras y fundamentalmente porque ya no es posible controlar desde el centro este aparato que se ha venido desarrollando.

Yo pienso que será muy útil explorar las posibilidades de que dentro de cada Secretaría, con los lineamientos que la Dirección trace, se exploren las posibilidades de una efectiva desconcentración de autoridad a nivel regional "entre comillas", es decir, a nivel estatal, para que las propias Secretarías de Estado se descarguen de trabajo y los Estados tengan una más ágil tramitación de multitud de asuntos, incluso de coordinación de planes.

Algunos Estados están incurriendo en una tentación que me parece peligrosa: es la de crear sus propios órganos de planeación. Nosotros sabemos que el gobierno federal tiene los recursos humanos y técnicos para captar la inteligencia del país, a los mejores hombres de la República. Duplicar los servicios de planeación a nivel estatal, se me hace absurdo. Ojalá existiera una política clara y definida de asesoramiento a los gobiernos estatales, de manera que no tengamos que duplicar servicios de planificación o de asesoramiento en distintas especialidades, sino que de manera institucional podamos aprovechar los que existen en la Federación.

Esto se hace de manera informal, si se le pide curso a la Secretaría de Hacienda en materia fiscal, lo proporciona, lo mismo con Educación o con las otras dependencias, pero no está institucionalizado ni hay política clara y definida; esto tal vez pudiera ser útil para evitar la duplicación de recursos y para aprovechar al máximo los que tiene la Federación

Licenciado Andrés Caso: Muy interesante lo que ha señalado el licenciado Pichardo. Todo se centra en la posibilidad de planeación y de Reforma Administrativa Estatal. El movimiento se demuestra andando, y él lo está haciendo en el Estado de México, con manuales y con reformas importantes desde el municipio hasta el Estado.

La descentralización efectiva de la administración federal es un asunto que nos ha estado ocupando. Se hablaba el otro día del problema de las juntas federales, con motivo de la reforma de la nueva Ley, de la necesidad de que actuaran como organismos, no solamente con autonomía jurídica, sino administrativa y con capacidad de resolución con una forma de descentralización.

También Patrimonio y desde luego Obras Públicas, y aquí sí confesamos un error, hemos tratado de tener descentralización: mediante un procedimiento que señalamos en la reunión que tuvimos en la Presidencia de la República, haciendo que los Directores Generales vayan a los centros en forma sistemática, en forma rutinaria diría yo, y sea en los propios centros de trabajos foráneos, sobre las obras mismas, donde se tomen las decisiones por los directores generales, pero es una descentralización.

Entiendo bien que los gobiernos de los Estados pidan una mayor autonomía para los organismos federales regionales y creo que tienen toda la razón; no podemos seguir manejando este país como si no hubiera más centros de decisiones que la Ciudad de México. Además, no es cierto; las decisiones de tipo económico, de tipo social y de tipo político regional se están tomando, y qué bueno que así sea, en ciudades y áreas que ya no son la Ciudad de México. Entonces sí creo que lo que ha planteado el señor licenciado Pichardo es fundamental.

No sé, aquí tal vez el licenciado Carrillo nos pueda ayudar al problema de la planeación nacional regional. Hay una falta de comunicación y no es fácil obtener información de las agencias federales sobre caminos, sobre inversiones en el Estado y demás. Estoy hablando, viendo que en Obras Públicas tal vez eso no ocurra.

Licenciado Alejandro Carrillo: En la extraordinariamente bien informada intervención del licenciado Pichardo se podrían señalar dos o

tres cosas que a la misma Secretaría de la Presidencia están preocupando. El mostró muy acertadamente el problema de la descentralización de las propias dependencias gubernamentales, para poder cumplir de una manera más adecuada las funciones que tienen encomendadas por la Constitución y por las disposiciones reglamentarias, pero se ve impedido por ese prurito de centralización que, en ocasiones, el propio Presidente de la República ha señalado en varias de sus intervenciones públicas, obliga a los usuarios de los servicios públicos y a los ciudadanos en general a tener que hacer verdaderas caravanas al centro de la República. Muchas veces para encontrarse con que los trámites les obligan a hacer desembolsos exagerados y a regresarse con dudas de si podrán tramitar o no sus asuntos.

Señalaba el licenciado Pichardo que las "Oficinas Descentralizadas", entre comillas, en las que se han convertido las delegaciones de las distintas dependencias en la mayoría de los casos, obligan a que éstas sean meras oficinas tramitadoras que solamente vuelven a confeccionar las unidades centrales. Este ha sido un problema que el propio Secretario de la Presidencia nos ha indicado que se trate con prioridad dentro del Programa. A esto obedece el que se haya pedido al señor Presidente de la República que iniciara las modificaciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que constituía la trabazón más importante para esta descentralización.

A ello obedece que en algunas dependencias no se han percatado que estas modificaciones al Artículo 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, son un gran disparador de los posibles mecanismos de descentralización ya que el Artículo 26 anterior señalaba que solamente se podían delegar en funcionarios secundarios aquellas atribuciones que, si mal no recuerdo decía la Ley, eran de tipo no discrecional.

La dificultad de encontrar si el elemento de discrecionalidad se encontraba ausente aún de los más mínimos procedimientos administrativos, hacía que la centralización fuese, incluso, sobreapoyada por los consejeros jurídicos de cada Dependencia. Ahora, habiéndose delimitado muy claramente que todo es delegable (salvo aquello que, por alguna disposición superior o por el propio reglamento es signado por el Presidente de la República, y en donde se precisa que solamente el titular lo podrá ejercer directamente) ya no habrá pretexto para encomendar decisiones a funcionarios secundarios dentro de la estructura orgánica de la propia dependencia.

Señalaba el propio licenciado Pichardo cómo uno de los ejemplos de una descentralización que en alguna ocasión tuvo éxito se ha convertido en un obstáculo: la de la Secretaría de Educación. Hace dos meses se instruyó a la Secretaría de la Presidencia que formase una comisión para la descentralización de los asuntos administrativos y de programación de la Secretaría de Educación. Estamos trabajando a marchas forzadas con una comisión tripartita, difícilmente podía descentralizar sus funciones la Secretaría de Educación, si la Secretaría de Hacienda y la Secretaría del Patrimonio Nacional no le facilitan a su vez, el cumplimiento de estas obligaciones.

Esta Comisión de Descentralización de las funciones de la Secretaría de Educación Pública es un prototipo, es un proyecto piloto en el que estamos trabajando y probablemente en unos días más podamos informar a todos ustedes cuál es el curso de las decisiones que se tomen al respecto, pero estamos trabajando en forma conjunta la Secretaría de la Presidencia, Hacienda y la Secretaría de Educación.

En las reuniones de las Unidades de Organización y Métodos se ha insistido en que se le dé prioridad a los trabajos de Reforma en las tres dependencias cuyas funciones desencadenarían una reacción en el resto de las dependencias, es decir, que se dé prioridad a las reformas de la Secretaría de Hacienda, de la Secretaría del Patrimonio y de la propia Secretaría de la Presidencia.

Para efecto de un posible auxilio a la programación regional y estatal, la Secretaría de la Presidencia, desde el acuerdo del 11 de marzo del año pasado, ha dispuesto que en cada dependencia se establezcan unidades de programación que habrán de contar con un marco teórico de prioridades.

En el último período de sesiones extraordinarias del Congreso se aprobó la Ley de Inspección de Adquisiciones, que es un resultado también de una serie de estudios para racionalizar las adquisiciones y sobre todo responder así a las quejas de todas las dependencias de la imposibilidad de cumplir con esta función, la cual compete a la Secretaría del Patrimonio normar y coordinar.

Desde luego la mayoría de ustedes, sobre todo los señores oficiales mayores, están enterados de la nueva actitud que la Secretaría de Hacienda ha adoptado para el cumplimiento también de sus funciones y la programación de sus reformas administrativas. Por primera vez para discutir reformas al presupuesto y sobre todo al catálogo de empleos de la federación ha convocado a todos los Oficiales Mayores de las

distintas dependencias como un mecanismo de participación. No sólo para informarles de las medidas de reformas internas que ha tomado y seguirá tomando, sino para consultarlos también. En un momento determinado estas reformas que seguramente tendrán que delegarse en cada una de las dependencias a nivel de oficial mayor y directores de administración, se harán con la debida consulta y nivel de participación, por primera vez en mucho tiempo, de las distintas dependencias. Esta actitud que se empieza a dibujar en el ámbito administrativo, nos permite esperar resultados más positivos en este proceso de reforma, ya que estas tres dependencias centrales que tienen encomendadas funciones de normatividad y control en el resto de las dependencias del sector público, no está pensando en cumplir con estas funciones de una manera autónoma o cerrada, sino que cada vez están convocando más al mecanismo de participación.

El Secretario del Patrimonio nos ha ofrecido ir a explicar a los señores directores de administración los alcances y la filosofía de la nueva Ley de inspección de adquisiciones. No nos vamos a contentar con que cada dependencia anuncie sus reformas y deje al cabal entendimiento de cada dependencia las disposiciones jurídicas, sino que, por primera vez y siguiendo instrucciones del propio Presidente de la República, estos mecanismos de participación, este diálogo constante incluso, en la promoción de una autocrítica constructiva, permitirá a juicio de nosotros inaugurar, eso esperamos por lo menos, una época en la que se podrán aprovechar los errores cometidos en el pasado y ¿por qué no? los aciertos que en alguna ocasión se han podido programar.

Licenciado Roberto Guzmán Bracho: Es muy importante para todos nosotros, fundamentalmente para el Secretario del Patrimonio Nacional, dejar asentado que las nuevas leyes, independientemente de lo que se haya pensado, no resuelven el problema. El problema tenemos que resolverlo nosotros. Con las observaciones de ustedes, con las observaciones de todos y cada uno de ustedes. Con el espíritu de quedar sujetos a un control que no es propiamente la Secretaría del Patrimonio Nacional, sino del gobierno federal para la mejor utilización del gasto público.

Debemos hacer constantemente las observaciones para poder programar y observar un desarrollo armónico de esas leyes de inspección que, por ser de inspección, molestan. Es la única manera de poder limar esas asperezas y poder obtener resultados a la larga. Independientemente de que la Secretaría del Patrimonio Nacional, asuma la responsabilidad de los resultados de esas leyes, la verdad de las cosas es que

el resultado positivo, negativo o corto y mediano plazo de esas leyes, corresponde a todas y cada una de las entidades del sector público, sujetas a control.

Por otra parte, en relación con la observación a la Ley de Secretarías de Estado de los problemas de centralización, pienso que es un poquito el mismo problema.

Independientemente de que las reformas actuales permitan una mayor delegación de funciones, el problema no había venido siendo de Ley, sino falta de delegación de esas facultades que, con o sin Ley pudo haberse decretado.

Las decisiones a que se refiere el señor licenciado Ignacio Pichardo no eran del nivel que se requiere para que fueran de Oficial Mayor o de Subsecretario o de Secretario de Estado. El se refiere a los problemas cotidianos, diarios y de la gente que ha estado en las delegaciones, en el interior de la República. Si tenían facultades o podían haber tenido las facultades para ir resolviendo este tipo de problemas, esa es mi impresión personal.

Licenciado Andrés Caso: Otra vez nos vamos a la causa formal para disculpar un error administrativo, indudablemente estoy de acuerdo con el licenciado Guzmán, pero a mí lo que me preocupa es que la nueva Ley, y eso el licenciado Carrillo lo ha puntualizado muy bien, la nueva modificación a la Ley de Secretarías de Estado, para hablar con propiedad, permite una posibilidad de delegación formal que antes no teníamos.

Voy a eso. Fundamentalmente es cuestión de acción y de espíritu de esa acción, porque sucede lo mismo que ha sucedido siempre con muchas cosas que no se hacen. El primer pretexto es: no tenemos dinero, el pretexto es que Hacienda no nos da dinero, y la verdad de las cosas es que cuando se quieren hacer las cosas siempre se obtienen recursos. Son otros los factores de problemas de tipo técnico, falta de personas capaces de ejecutar las cosas, fuera de la centralización de la Ciudad de México; necesitamos pensar y motivar a nuestra gente a que se tomen decisiones y apoyar las decisiones que tomen, buenas o malas. Yo creo que esa es una cosa muy importante de acción que debemos de tomar, más que las cosas legales impuestas en el papel, hay muchos problemas de tipo humano y de tipo de actitud de instrucciones a la gente, para que pueda desarrollar esto.

Doctor Allan-R. Brewer: Yo quisiera hacer algunos comentarios también partiendo del mismo principio bajo el cual participé en la última

mesa redonda de que corro deliberadamente el riesgo de equivocarme precisamente por ser un observador extraño al proceso mexicano, aun cuando en él hay una gran coincidencia con el venezolano.

¿Es realmente la Reforma Administrativa una política del gobierno mexicano? Esta misma pregunta me la formulo yo. Cambiando mexicano por venezolano, puedo formularla sin ningún problema. Yo diría que hay una política de planificación de la reforma, una política definida y apoyada por el Presidente, desarrollada por la Secretaría de Estudios Administrativos. Se ha trabajado libremente. Se ha tenido, hasta cierto punto, mano libre en planificar la Reforma; ha habido recursos que antes no existían y se ha planificado la Reforma, se ha realizado una labor de motivación bastante amplia, lo habíamos también confirmado en la última mesa redonda.

Esto, lo mismo, pasa en mi país, ha habido el mismo fenómeno, ¿pero realmente puede decirse que hay política de Reforma Administrativa con la sola planificación de la misma? ¿puede quedarse la política de Reforma en la planificación? Yo realmente no lo creo. Creo que precisamente el paso sucesivo después del de la planificación que es laborioso, que es largo, que no es simple, que tiene muchos problemas aún cuando es sólo planificar la Reforma, no está en las reformas, sino en la implementación de esa planificación de la Reforma por el gobierno, no por la Dirección de Estudios Administrativos de la Presidencia en el caso venezolano, no por la Comisión de Administración Pública, sino por el gobierno completo.

Ahora hay política de Reforma Administrativa en el gobierno, vale decir en las Secretarías, en los Departamentos, o sea, en el Estado, en las unidades descentralizadas de la administración nacional. ¿Puede decirse realmente que los Secretarios de Estado, que los Ministros están comprometidos con esa política de Reforma? Yo tengo una tremenda duda sobre eso, y la veo un poco corroborada por un aspecto concreto ya tocado precisamente por el licenciado Ignacio Pichardo que viene de una entidad federal: el problema de la desconcentración nacional. Yo creo que éste es uno de los puntos claves de la Reforma Administrativa. Creo que es el punto más difícil de la Reforma Administrativa, aún cuando aparentemente podemos sacar las leyes y aprobarlas y llegar a que se aprueben leyes autorizando delegaciones de atribuciones hacia la región, creo que el punto más difícil lo ha sido en mi país. Creo que lo es más difícil quizá, inclusive en México. Porque la desconcentración de atribuciones del poder nacional hacia las regiones no es otra cosa que una pérdida de poder de la administración nacional y de los fun-

cionarios que tienen en sus manos la administración nacional. ¿Qué Secretario de Estado, qué Ministro, qué Director General, qué Oficial Mayor o qué otro funcionario está dispuesto a perder poder y llevarlo a los 29 Estados que hay aquí? No creo que la desconcentración debería hacerse a nivel de Estado, ahí está otro problema para discutir, yo creo que el problema habría que enfocarlo desde el punto de vista regional o que los Estados y Venezuela, acuérdense que también es un Estado "Federal", federal entre comillas, que tenemos 20 Estados, pero desconcentrar a nivel de 20 Estados, sería una gran locura.

Nosotros hemos planteado una desconcentración a nivel de 8 regiones, desde el punto de vista económico y político del país. Es un proceso también muy complicado el de regionalizar e intentar superar las estructuras tradicionales del país. Pero aparte de esto, ¿qué funcionario nacional va a perder conscientemente poder y llevar la decisión de los asuntos así sean los más insignificantes a la región? Yo he notado —perdónenme que haga esta apreciación— en México al funcionario de todos los niveles le gusta el poder, lo ejerce, lo siente ejercer, lo sabe ejercer y es muy difícil que este poder que se tiene y que es parte de toda la forma de vida pública del país se vaya a ceder simplemente, a mandarlo a la región.

Yo no creo que el problema sea falta de personas capaces como se observaba, yo creo que en nuestros países y mucho más en México, hay muchas más personas capaces de lo que nosotros pensamos. Así como se decía que una de las excusas más probables era que "Hacienda no nos permite" y que "Patrimonio no nos permite", otra excusa normal, es "no hay personas capaces en la región". Posiblemente nosotros no hemos creado los mecanismos para que las personas capaces se queden en las regiones, precisamente por la centralización.

Muchas veces no hay la persona, porque esa persona capaz no tiene ningún poder de decisión allá, de ningún tipo. Entonces no delegamos porque no hay personas capaces y no hay personas capaces porque no delegamos. Es un círculo vicioso, que es lo que hay que romper y hay que romperlo por la delegación. No porque primero se ubiquen las personas capaces, y por tanto un proceso de acomodación sucesiva, de toda una burocracia hacia las regiones.

En todo caso lo que yo pienso sobre este problema concreto de la desconcentración, que se ha tocado formalmente por el licenciado Pichardo. Ahora creo que es el punto más difícil; precisamente, porque el problema de la desconcentración no es sólo para decidir los otorgamientos de un permiso a nivel del Estado, sino también para irse a

otorgar un simple y sencillo permiso. Eso es la pérdida del poder, la pérdida de poder de toda una jerarquía, desde el funcionario de más alto nivel hasta un Director representado aquí, que sabe que su firma es la que decide, cómo va, cuánto tiempo va a durar el permiso en el Estado.

Entonces para esa pérdida de poder que es deliberada tiene que haber una política y esa política es precisamente el *quid* del problema, ¿está definida la política de reforma administrativa en este aspecto de la regionalización? Con la sola promulgación de la ley, se tiene conciencia real a nivel del poder central del gobierno central, a nivel del Presidente, de la Secretaría, de ¿qué significa que esa ley se ha aprobado? ¿Se ha promovido desde la misma Secretaría de la Presidencia? ¿Se tiene sentido real de cuál es el resultado real? , ¿cuál será el resultado de esa desconcentración? Lo digo porque el problema y los inconvenientes para llevar adelante una política de desconcentración y de regionalización han sido tremendos, precisamente por la pérdida del poder.

Licenciado Martínez Cabañas: Las palabras de Allan-R. Brewer-Carías son muy motivadoras para hacer nosotros los mexicanos un ensayo de respuesta. Vamos considerando una por una sus proposiciones y sus observaciones; pero antes de entrar al tema, creo que es muy conveniente que definamos ciertas posiciones.

Entre latinoamericanos, administración pública y poder, casi son sinónimos. No se concibe la administración sin el poder y él fue muy gentil en pensar que los funcionarios desde el nivel de Oficial Mayor para arriba estaban sedientos del poder.

Permítame que le corrija: desde el conserje, desde el último mexicano, desde el vigilante y aspirante a puesto público ya está deseando ejercer la autoridad. Eso lo heredamos de los españoles, no podemos quitárnoslo de encima y cuando vamos a estudiar administración pública a países anglosajones, nos cuesta mucho trabajo aprender que una cosa es la administración y otra cosa es la política y el poder. Francamente, no lo entendemos y cuando lo logramos, volvemos y no entendemos a nuestros países y de ahí resultan reformas administrativas exóticas, tipo municipio de Nueva York, Estado de Alabama o gobierno Federal Americano, Oficina Ejecutiva de la Presidencia, Presupuesto como órgano de reforma, etc.

Preguntaba Brewer-Carías si en México nosotros tenemos una política bien definida de Reforma Administrativa. Sin la intención de elogiar

a la presente administración, podemos responderle con toda sinceridad que ha sido este gobierno el que ha definido bien esa política.

Lo que debemos reconocer abiertamente, es que no tenemos conciencia, ni medios, ni costumbre de ejecutar las políticas. En ese sentido, somos herederos legítimos del Código de Napoleón en el sentido de que, definida la norma presumimos que la norma se cumple. Puede decirse que estamos equipados para una reforma en cuanto a los instrumentos y en cuanto a la definición de objetivos y política; pero no estamos todavía acostumbrados a normar nuestros actos, de acuerdo con las políticas. Cosa curiosa parece una proposición demasiado ingenua y simple: sencillamente no llevamos a cabo la reforma.

Esto me lleva a un punto que sí requiere cierta meditación. Cuando en México se habla de reforma, se dictan decretos y se establecen una serie de trabajos, mecanismos, estudios y demás; la forma es cuestión de funcionarios; afecta a los que trabajan en el gobierno, más concretamente, a ciertos niveles de personas que trabajan en el gobierno; es decir, funcionarios responsables. La gran masa de la burocracia, podríamos declarar, permanece ajena a la reforma. Se hacen esfuerzos para motivarla, pero hay una cuestión básica que no hemos podido resolver y no nos hemos dado cuenta de que no hay reforma posible, si nosotros no preparamos las bases, es decir, al grueso del personal del gobierno.

Hay un sistema en México muy peculiar en el que tenemos todas las virtudes de un servicio civil, todos los derechos, pero ninguna de las obligaciones, de tal manera que nuestras agrupaciones burocráticas protegen los derechos y lo hacen más o menos bien; pero en ninguna forma sirven para dotar al funcionario o al empleado, al hombre del gobierno de los indispensables recursos para hacer bien las cosas, decía Allan-R. Brewer con mucha gentileza: "no hay problema de preparación".

Permítanme que les presente mi punto de vista: sí hay problema, es un problema muy profundo, nosotros presumimos que estamos trabajando con una masa de empleados que están capacitados para el trabajo pero no hemos dado oportunidades constantes y permanentes para su capacitación y entrenamiento. Vuelvo al punto de partida, reforma administrativa: asunto de gobierno, pero asunto de los altos niveles de gobierno. Debemos reconocer una de las observaciones que él hizo; probablemente sea necesario tener cursos previos para aspirantes a Ministros antes de tomar puestos públicos. Para entender lo que es administración, y qué significa una reforma. Lamentablemente ahí volvemos al punto de partida: son puestos políticos, no son puestos técnicos.

Hay otro ángulo del problema en México: que en todos los países de América Latina pensamos siempre en una Reforma Administrativa ideada, planeada e impuesta por los gobiernos; pero no trasciende a los que hacen uso de los servicios públicos ni a la opinión pública. Ambos sectores muy importantes. Nosotros hacemos Reforma Administrativa un poco como se hacen los congresos nacionales e internacionales de Neurocirugía: algo para especialistas, por especialistas y al gusto de los especialistas. En alguna medida esta reunión tiene semejanza con ese tipo de eventos, pero ¿hasta qué punto hemos sido capaces de transmitir a eso que se llama en términos políticos la ciudadanía?

Yo creo que en ese sentido nuestros aciertos y nuestros hallazgos son muy pobres; por otro lado, debemos reconocer con honestidad y con realismo que el tema no es como pudiera ser otra gama de objetivos grandes de política de gobierno o de política nacional. Nuestro campo no tiene el "sex-appeal" de estas grandes cuestiones; siempre se le confunde con el prurito de los expertos de hacer que la gente trabaje todas sus horas y con eficiencia y muy pocos se ponen a pensar que en el fondo la administración es lo más importante que puede tener un gobierno, o sea, hacer las cosas congruentes y tratar de alcanzar los objetivos que ese gobierno se propone.

Creo que en este punto estamos obligados a pensar ya no como agentes o funcionarios de gobierno, sino como simples ciudadanos responsables y tenemos igual o quizás más responsabilidad en aquellos sectores donde nos agrupamos profesionalmente: Institutos de Administración Pública, facultades universitarias, centros de estudio y todos los órganos informadores y formadores de la opinión pública.

Nuestro Instituto, por ejemplo, lleva varios años de estar confrontando este problema entre lo que es la administración, la Reforma Administrativa y la opinión pública, y cómo llevar a la conciencia del ciudadano, ya no digamos las ideas fundamentales, sino siquiera la importancia que tiene el tema.

Considero que mucho podríamos hacer si nos dedicáramos en serio a pensar en esto, que no solamente requiere del talento del administrador público, sino el del sociólogo, el del político, el del especialista en relaciones humanas y medios de comunicación. Estamos realmente frente a un fenómeno en el cual no hay comparación posible entre los ideales que nos trazamos y los medios que tenemos para alcanzar algo en la tarea que nos proponemos.

En estos momentos siento el rubor y ¿por qué no decirlo? remordimiento, de la crueldad con que enjuiciamos la presentación del licen-

ciado Carrillo hace un mes, nos quejábamos de que nuestra reforma era demasiado formal, demasiado lenta y demasiado mecanicista, muy atendida a la fuerza del poder y del gobierno, pero no nos atrevimos a presentar el verdadero sentido de la Reforma Administrativa, es decir, su poder motivador externo e interno. Quiero dejar asentada esta conclusión: estamos frente a un problema intragobierno y extragobierno que en alguna forma tenemos que enfrentarnos a él y buscar soluciones.

La segunda conclusión en lo que digo, es que la Reforma Administrativa no podrá llevarse a cabo nunca si se le considera solamente un propósito, una actividad y una política del gobierno en turno. Es algo más, debe serlo.

Hace aproximadamente treinta años, en México no tenían carta de naturalización entre la opinión pública, la necesidad de tener políticas y objetivos económicos en la acción de los gobiernos; inclusive la profesión del economista era vista como la de un aficionado o un dilettante de cuestiones raras y exóticas. Algo parecido pasa con los administradores públicos, en el sentido más amplio de la palabra, están trabajando en un campo en el que todavía se cree que están luchando con entelequias y abstracciones que nada tienen que ver con la realidad social y el momento en que se vive.

En definitiva, doctor Brewer-Carías, podemos decirle que sí existen políticas en cuanto a Reforma Administrativa, pero que tenemos una grave limitación de ejecución. Por todos los elementos que he señalado, fundamentalmente el elemento orgánico de preparación, motivación, orientación y vocación de la agencia administrativa a todos sus niveles. Quisiera que esta amistosa reunión que realmente tiende a entrar de lleno en la esencia de los problemas, se fijara en esta grave área que ya ha sido señalada en nuestras reuniones en un grupo asesor de la Secretaría de la Presidencia. Queremos hacer reforma por decreto, reforma por organización, reforma por reuniones, reforma por seminarios; creo que debemos comenzar a hacer la reforma desde abajo, desde la conciencia del último de los operadores.

Licenciado Andrés Caso: Pienso que en México hay una decisión política fundamental de una Reforma Administrativa que tal vez ni sea una Reforma Administrativa tradicional. Hay visión política desde el momento en que el Presidente de la República está modificando una actitud política y quiere, por supuesto lo desea, lo exige, que esta actitud política se lleve a cabo mediante un instrumento administrativo que no es ágil, que no es eficiente.

Ahí está demandando una Reforma Administrativa, no corresponde al Presidente de la República pedir que los almacenes sean efectivos; no corresponde al Presidente de la República que haya una adecuada retribución al personal; ese es un problema que se supone nos toca a nosotros los administradores públicos y esa es la responsabilidad que creo no estamos cumpliendo y esa es una poca de la desesperación que tenemos todos.

La decisión política, así lo siento, está tomada. La descentralización administrativa que el doctor Brewer-Carías con toda propiedad dice es una pérdida del poder; no lo es en el sentido de que no se pierde una cosa que no se ha tenido antes, es decir, la decisión política fundamental no se perderá, pero sí se va a perder una decisión política que nunca hemos tenido: porque en realidad lo que hemos tenido son papeles, no decisión administrativa.

Lo que ha ocurrido es que se ha tomado la decisión administrativa a cierto nivel, de cierta importancia y el papel que da la responsabilidad nos lo han pasado a nosotros para que nosotros tengamos esa responsabilidad. Eso me preocupa, creo que cuando el Presidente dice que quiere ser el coordinador de los esfuerzos nacionales, quiere ser eso. No es factótum de la nación, simplemente y nada más el coordinador de los esfuerzos nacionales; pero él requiere que cada sector se maneje por separado, actúe por sí mismo, tome decisiones por sí mismo y contribuya a una solución nacional.

Es el clima político que estamos viviendo y ahí es donde yo veo que nosotros los administradores públicos, no excluyo a nadie, nos estamos quedando atrás. Si estamos ante la gran oportunidad política que se nos está dando: "Hay descentralización, háganlo, tomen decisiones a cierto nivel, den responsabilidad a sus colaboradores", se nos dice y no lo hacemos, tal vez no por un miedo a perder el poder, sino por una inercia tremenda para cambiar los organismos.

Esta es mi preocupación, yo sí coincido totalmente con usted licenciado, en que la capacitación es un factor definitivo en este cambio y además creo que no tenemos otro instrumento mejor, aunque sea a largo plazo esa capacitación, pero si los administradores tenemos una responsabilidad, los administradores políticos también la tienen. Afortunadamente los Ministros no son técnicos. ¡Qué mal le iría a este país el día en que los Ministros fueran técnicos! ¡Qué bueno que todavía son políticos! La historia ha demostrado que son mucho mejores gobernantes los políticos que los técnicos y creo que así debe seguir siendo. El problema es esa capa, ese estrato intermedio entre técnico y adminis-

trador, que nos corresponde a nosotros, entre técnico y administrador político, ahí es donde nosotros tenemos que participar entendiendo al Presidente, entendiendo a los Secretarios de Estado, entendiendo a los gobernadores, entendiendo a los Directores de empresas y haciendo política, política administrativa. Hay que hacer *reforma*, pero con audacia, con arrojo.

Licenciado Fernando Solana: Yo oí cuando el doctor Brewer-Carías nos preguntaba si hay en México una política de Reforma Administrativa, pregunta a la cual ha habido dos respuestas distintas. Lo que quería decir es "va en serio la cosa" y mi opinión es que va relativamente en serio.

Ningún funcionario, de altos o medianos niveles al que se le pregunte si en México hace falta la Reforma Administrativa, si él está de acuerdo con la importancia de la Reforma Administrativa, dirá que se opondrá a ello. Si tiene cierta información, si tiene cierta lectura ya asimilada al respecto, hará incluso un buen discurso en favor de la Reforma Administrativa, además creo que lo hará de la mejor intención y honestamente creará que hace falta alguna Reforma Administrativa. Pero la verdad es que no se podría afirmar contundentemente, en mi opinión que la Reforma Administrativa en México va en serio, hasta hoy.

Sí creo en la decisión de alto nivel favorable a la reforma; es evidente. Se ha manifestado en documentos legales en el empeño a veces desesperado de los técnicos por lograrla, no de los últimos años, sino de los últimos lustros, incluso; pero no se han dado las condiciones políticas. Al hablar de política me refiero a las relaciones de poder, los problemas de poder, para que la Reforma Administrativa sea una tarea que tenga prioridad sobre otras tareas nacionales. Pienso incluso que el actual gobierno muestra de una manera a veces dramática la necesidad de la reforma y los pocos logros que se han tenido hasta ahora.

Haciendo recuerdo, considero que ningún gobierno ha mostrado tanto empeño en lograr beneficios clarísimos de carácter nacional. A pesar de que los funcionarios mexicanos hace mucho tiempo que se quedan con luz prendida hasta altas horas de la noche, jamás habían llegado a los horarios a que han llegado actualmente; en la presente administración es evidente el esfuerzo descomunal, de altos y medianos cuadros, por seguir el ritmo que marca el Presidente de la República. Los resultados no corresponden al esfuerzo en muchas áreas, en mi opinión muy personal, porque no hay un instrumento eficiente que se necesita. Probablemente con un esfuerzo mucho más reducido, mucho

más normal, se podría lograr más de lo que se está logrando en varios campos. Hay excepciones desde luego, y quizá, con un esfuerzo como el que se está dando y con una maquinaria eficiente alcanzaríamos los objetivos que se persiguen en un lapso mucho más reducido.

Me doy cuenta de que mi punto de vista, no solamente hoy, sino en muchas ocasiones, es disidente, pero ya que el Maestro Caso me hizo el favor de pedírmelo, lo doy con mucho gusto. Pondría otro ejemplo que no sería sino uno menor, pero vendría a colación de la problemática de desconcentración. El licenciado Pichardo nos puso un ejemplo: la escuela rural en el Estado de México, está en pésimas funciones, hace falta que se desconcentre la decisión y que el Delegado de Educación Pública en el Estado tenga una posibilidad de actuar más inmediata de acuerdo con el Estado.

Para mí la cuestión no es que se desconcentre la decisión en las escuelas rurales o que Educación Pública autorice con base en los nuevos artículos de la Ley Federal de Departamentos de Estado o que tome decisiones el Representante en el Estado; sino para mí, la pregunta es ¿por qué la educación rural es federal?, ¿por qué la educación rural no es un problema, un programa estatal?

Hay una serie de factores históricos estructurales y de delegación de poder como señaló con toda verdad y con toda sabiduría el señor Brewer-Carías. Distribuir decisiones y distribuir poder: en México se puede distribuir el poder cuando lo decide así el más alto jefe del Ejecutivo, y lo decide conscientemente con un programa.

Hay un momento clave en nuestra historia administrativa para poder redistribuir poder en serio, que es justamente en el cambio sexenal. Cuando viene el cambio, los grupos de interés, los grupos de cuestión burocrática, su preocupación es: ¿Dónde voy a cobrar en el próximo sexenio?

Cuando no se reestructura la administración del ejecutivo en un cambio sexenal, es casi imposible que luego se reestructure. Nombrados ya los Secretarios de Estados, los Jefes de Departamento, los Directores de organismos descentralizados, asumen su responsabilidad, su área de trabajo y el poder que con él llevan. Mover o redistribuir poderes es mucho más complicado desde el punto de vista administrativo burocrático y político, en mi opinión y en esto coincidiría yo con algo de lo que dijo Andrés Caso.

Hay posibilidades de Reforma Administrativa en la actualidad como nunca antes, es cierto. El hecho de que ahora hay una cierta queja de la situación, no implica que no quiera yo reconocer que nunca antes

había habido las facilidades reales que tenemos que cambiar y mejorar la estructura y procedimiento que tenemos en la actualidad, pero a nivel de la dependencia. Porque todavía es posible cambiar y redistribuir poder también de funciones dentro de cada dependencia, pero yo creo que la reforma macroadministrativa, en mi opinión, está y estará estancada.

Muchas cosas se están logrando, es evidente que hay un esfuerzo en Patrimonio Nacional, en Hacienda, que está más abierta que nunca, el ejemplo de la Secretaría de la Presidencia se lo doy a la Dirección que maneja Alejandro Carrillo: es excepcional; pero en lo que ellos están haciendo, pues, no podrán ir tan lejos como se podría ir si hubiera una estructura que hubiera distribuido las funciones con una visión más pragmática, en función de los objetivos a perseguir cuando se inició la actual administración.

Creo que en el nivel micro, tenemos una gran perspectiva de acción. En el nivel macroadministrativo, es decir, en cualquier procedimiento o problema que intervenga una Dependencia, hay posibilidad de estudiar el proyecto, el problema es que con grandes esfuerzos se logran resultados escasos y hay que hacer los grandes esfuerzos, ni hablar; pero conscientemente, conscientes de que obtendremos resultados relativamente escasos. Ese es mi punto de vista.

Licenciado Guillermo Hori Robaina: Para mí fue una experiencia muy agradable por supuesto, el haber pertenecido durante mucho tiempo a la administración pública del gobierno federal, en una Secretaría en la que actualmente mi colega y amigo Zertuche, ocupa la Oficialía Mayor, en una dependencia que quizá ha sido tratada siempre desde el punto de vista presupuestal por el gobierno federal, en forma tan misérrima, que realmente cada vez que llegábamos al último ejercicio teníamos que poner el dinero para las escobas porque ya no alcanzaba el presupuesto.

Viviendo esta experiencia durante tantos años y habiendo participado en ese entonces también con la Secretaría de la Presidencia en la reforma de administración pública, directamente con el Licenciado Alejandro Carrillo, el pasar ahora a una descentralizada como es Comisión Federal de Electricidad, es sin lugar a dudas una experiencia también distinta, novedosa para mí y me da la oportunidad de ver dos ángulos que antes no hubiera yo podido captar de no haber pasado yo a una descentralizada.

La Comisión Federal de Electricidad, ustedes lo saben, vive un problema laboral por ejemplo, tremendo: que es el problema intersin-

dical entre dos grupos sumamente poderosos que se están disputando el contrato colectivo. Tiene además los problemas gravísimos de equipo técnico que si no se pasa en poco tiempo a una solución de entrar a la energía termonuclear o cualquier otro tipo de solución que ustedes puedan pensar además de agotar todas nuestras reservas hidroeléctricas, vamos a acabar con los hidrocarburos antes del tiempo previsto (se ha hecho un plan aproximado de 20 años, según decía el maestro Antonio Dovalí) cosa que es patética para nuestro país quedarnos sin ese preciado combustible en tan poco tiempo.

El problema, pues, lógico y normal de cualquier dependencia como la nuestra, que ha permanecido muchísimos años con sus tarifas congeladas, más de 10 años, en donde naturalmente hemos tenido el encarecimiento lógico de las revisiones de contrato colectivo, el crecimiento de las obras en forma brutal, por la cuestión del alza de materiales, etc., y, además, pues el renglón muy especial: encarecimiento del dinero mismo.

Esos problemas financieros son bastante serios para una empresa del tamaño de la Comisión Federal de Electricidad. Aunado a esto tenemos que iniciar una reforma administrativa con toda la seriedad que requiere el caso: porque ustedes saben que Comisión Federal de Electricidad, tiene la misma imagen que una Secretaría de Estado: Secretario, Subsecretario y Oficial Mayor, en nosotros en Subdirector, Director y Oficial Mayor.

Esta estructura no se encuentra adecuada para una empresa descentralizada en la que, por ejemplo, Andrés tuvo oportunidad de participar muy activamente, como es Petróleos Mexicanos, donde hay una estructura más adecuada, más ágil para que todas las funciones bien agrupadas de tipo financiero, de tipo técnico, puedan desarrollarse con la amplitud y la magnitud posibles.

Nosotros nos hemos encontrado con una estructura un tanto cuanto obsoleta, difícil de manejar y entonces nuestra preocupación viene desde reforma macroadministrativa y microadministrativa simultáneamente. Entonces la reforma que nosotros estamos intentando, tendría que afectar a la Comisión Federal de Electricidad en todos sus órdenes, es decir, desde las oficinas centrales nacionales, hasta las oficinas divisionales que están divididas en 16 gerencias que caprichosamente abarcan territorios de la República, porque así se consideró correcto en ese tiempo, pero que a la fecha nosotros ya lo consideramos normalmente fuera de una estructura correctamente llevada a cabo y que nos está causando algunos problemas graves.

Comprendan ustedes que para la Comisión Federal de Electricidad es vital la Reforma Administrativa, que nos encontramos empeñados en ella y que constantemente estamos llevando a cabo, pues, las pláticas de orientación y de sensibilización no solamente entre los funcionarios de alta jerarquía, sino entre todo el demás personal, para que ayuden a llegar a una solución, la más viable posible, dentro de ese monstruo tan gigantesco como es la Comisión Federal de Electricidad, que crece también a pasos agigantados y que como ustedes saben, todo mundo exige de ella mayor generación de electricidad. De ello depende el aumento dentro de nuestra economía para generar mayores empleos en fábricas, empresas, etc., todo depende de la electricidad.

Estos problemas realmente, como lo sabe muy bien el licenciado Alejandro Carrillo, han hecho que quizá la Comisión Federal de Electricidad invierta muy fuertemente en este renglón para lograr si es posible a corto plazo una reforma macroadministrativa y una reforma microadministrativa.

Eso es lo que podría decirles a ustedes, para no cansarlos con todos los programas y en todos los niveles, de cómo se está haciendo el sistema para lograr a través de la coordinación con la Secretaría de la Presidencia la cual nos ha prestado una colaboración estupenda, estableciendo unidades periféricas, etc. Todo ese sistema moderno de administración, en fin, que permita acelerar al máximo la Reforma Administrativa interna de la Comisión Federal de Electricidad.

Licenciado Andrés Caso: Yo le rogaría al señor Director de la Facultad de Ciencias Políticas, si no hay inconveniente, que nos dijera si la Universidad está preparando o está trabajando en programas específicos para preparar Administradores Públicos de nivel universitario, es decir, con preparación académica adecuada, para satisfacer los requerimientos de una Reforma Administrativa, con todas sus altas y sus bajas, con todos sus tropiezos, pero que es indudable que se está llevando a cabo o que se va a llevar a cabo en forma importante.

Licenciado Víctor Flores Olea: Muy brevemente en la reunión anterior me referí a algunos antecedentes de la UNAM en cuanto a la preparación de administradores públicos, y no quisiera decir sino que pienso que los planes y programas académicos, tratan de ajustarse lo más posible al tiempo de demanda cuantitativa de competencia que parece exigirse en el campo de la administración pública en estos momentos.

No quiero decir con esto que esta formación se dé a los niveles óptimos y casi diría ideales que quisiéramos; pero pienso que se ha

seguido con bastante proximidad al tipo de exigencias, el tipo de nuevas especialidades técnicas, etc., que se van requiriendo en el campo de la administración pública, pero sin embargo haría falta una promoción muy especial en este sentido.

Hablando de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, todavía en el campo de la especialidad de la administración pública esa promoción curiosamente está muy restringida, siendo tal vez la especialidad mejor reestructurada profesionalmente y con mayores posibilidades en el campo de trabajo. Desde el punto de vista cuantitativo, desde el punto de vista numérico, todavía creo que se puede hacer mucho más y creo que en este sentido podría aportarse desde el punto de vista universitario, un contingente cada vez más importante a los trabajos que se realizan en el campo de la administración pública. En fin, habría algunas hipótesis para explicar este fenómeno.

Creo yo que ciertos programas universitarios nuevos, sobre todo en el nivel de bachillerato, van a corregir esta tendencia. Una preparación más sólida en el campo de las matemáticas, de la estadística, etc., que ahora se está implantando en los Colegios de Ciencias y Humanidades; opino que va a facilitar, que va a encauzar a muchos estudiantes a nivel profesional en el campo de la administración pública, en donde se requiere una preparación matemática, estadística, etc., más importante que en otras de las especialidades humanísticas.

Aparte de estos comentarios breves sobre la situación concretamente universitaria, quisiera hacer una o dos reflexiones sobre algunas cosas que me plantean interrogantes de la reunión pasada y de esta misma, y que de alguna manera están ligadas con el tipo de formación de los administradores públicos que creo que requieren.

Ya no hubo oportunidad de hacerlo en la reunión anterior, pero a mí francamente me causó mucha sorpresa, hoy se insistió también al inicio de la reunión en este hecho. Esta situación de que en países, pienso yo tan distintos, histórica y socialmente como Venezuela, Perú y México, hubiese modelos de reforma administrativa o de programación administrativa tan semejantes. Yo creo que este hecho al menos debiera inducir a alguna reflexión. Todo parecería indicar que la situación social y política y la tradición histórica no deberían llevar a modelos tan semejantes.

Justamente por las divergencias tan profundas de países como Venezuela, Perú o México, sin embargo, parece existir un modelo casi calcado por la información que se nos ha dado de la Reforma Administrativa en estos países, simplemente quisiera plantear la pregunta: ¿Se

trata de modelos, no me atrevería a decir importados, pero que de alguna manera han sido acondicionados, por una cierta corriente, o una serie de tendencias de tipo teórico, de tipo técnico que se han difundido en los últimos años en América Latina y que tal vez no necesariamente corresponden a las exigencias de otros en América Latina y que se deben a enfoques de desarrollo que se pueden enmarcar muy bien, desde el punto de vista ideológico?

Se insiste mucho en el problema de la administración para el desarrollo, yo no soy ni mucho menos alguien que haya estudiado los problemas de administración pública en forma técnica, de manera profesional, pero esto me hace sospechar lo que se ha hallado en el campo de la sociología y de la política: el desarrollismo en América Latina, puede estar como trasfondo, como telón de fondo, del tipo de Reforma Administrativa a que se ha aludido. Quiero hacer simplemente la pregunta, porque creo que es interesante plantearla en estos términos.

Desde el punto de vista de la Sociología y desde el punto de vista de la Política creo que el desarrollismo por muchos motivos ha entrado en franca crisis. Esto es un problema que plantea otra cuestión muy conectada con esto y además con algunas de las preguntas claves que se hicieron hace un momento sobre si realmente había una política de administración pública y con algunas de las observaciones que hacía el licenciado Martínez Cabañas sobre la desconexión enorme entre los planes y planteamientos y la sensibilidad pública sobre esto.

También me planteó la pregunta sobre si no haría falta y si uno de los problemas que se plantean en todo este problema es realmente el de la ausencia de objetivos, de metas perfectamente definidas hacia las que va encaminada una Reforma Administrativa. No debemos olvidar que la pura eficiencia, la pura eficacia en la administración tal vez no sea, en abstracto, la meta de una Reforma Administrativa. Aun siendo ajeno a estos problemas tengo entendido que en un país como Brasil hay un aparato administrativo extraordinariamente eficaz, sumamente sofisticado y sin embargo este aparato administrativo sumamente eficiente, en Brasil, por ejemplo, está al servicio de un modelo de desarrollo de un determinado tipo de políticas que todos conocemos muy bien, que creo no coinciden para nada, con lo que ha sido nuestra historia, sino con planteamientos políticos que se han generado por los dirigentes de ese país en estos momentos.

Esto plantea el problema de cuáles son las metas finales, en mi opinión, de la administración pública más allá de la eficiencia y de la eficacia; naturalmente que, en abstracto, se dice, pues para el desarrollo

y esto es, para promover la justicia social. Pero, ¿bastan definiciones tan amplias en donde entran muchos elementos, donde pueden entrar las interpretaciones más diversas sobre el problema o uno de los problemas que aquí ya no diría en el aspecto de la administración pública, sino en muchos aspectos de la política nacional y del desarrollo nacional, el aspecto propiamente político, económico, administrativo. etc.?

Harían falta definiciones mucho más precisas sobre el tipo de país que queremos el día de mañana, sobre el tipo de gobierno y organización administrativa y de eficacia que queremos para construir una sociedad que nos propongamos elaborar.

Tal vez esto se oye un poco abstracto, sin embargo, creo que puede no ser tanto, sobre todo para implementar el tipo de cambios y de reformas en que todos parecemos coincidir, pero no nos preguntamos para qué, todos estamos de acuerdo. Van dos sesiones al menos en que todo mundo juzga fundamentalmente las reformas, se está trabajando para ello y no ha habido la pregunta de hacia dónde y para qué y por qué, y creo que sería una pregunta y una respuesta que no es fácil, muy pertinente de hacer y de dar.

Implementar, pues, no solamente las modalidades de una Reforma Administrativa, sino lo que decía el licenciado Martínez Cabañas, el giro hacia la parte de una política nacional, incluso de una movilización nacional. Pero esto solamente se puede hacer si se finca en función de determinados objetivos mucho más amplios, nacionales y coherentes con la economía, la política y no como una parte aislada, porque entonces necesariamente, el tema es ajeno, es abstracto y difícil de movilizar la opinión pública.

Creo, pues, que hay un problema, insisto no estoy dando definiciones, sino simplemente hago preguntas, un problema de definición más profunda, de metas más profundas, en que la Reforma Administrativa sea sólo un aspecto del problema, un instrumento de la mayor eficacia, pero que no se desligue de una política nacional, lo mejor, lo más precisamente definida.

Licenciado Alejandro Carrillo: Se ha señalado una coincidencia peculiar en el enfoque que estábamos proponiendo, al programa de Reforma Administrativa que se pretende llevar a cabo en Venezuela, en Perú y en México, por señalar los casos en que estamos más estrechamente relacionados las personas que físicamente estamos responsabilizados de promover o de suscitar discusiones en torno del tema. Creo que esto merecería por lo menos algunas reflexiones al respecto.

Creo que la coincidencia en la metodología para enfocar las reformas administrativas no radica curiosamente ni en el hecho de que seamos latinoamericanos, ni en el hecho de que estemos próximos o que hayamos establecido contactos directos, sino en el hecho de que pretendemos ser contemporáneos de nuestro propio tiempo, y de que independientemente de los factores ideológicos que en un momento determinado pudieran caracterizar a cada uno de nuestros Estados, hay un fenómeno que permite de tiempo atrás cualquier planteamiento político que se haga en la actualidad. Fenómeno por lo demás estudiado por muchas de las personas que están aquí presentes, pero quizás señalado con particular detalle por Fernando Solano y Miguel Duhalt Krauss.

Como discípulos que nos sentimos legítimamente orgullosos de haber escuchado en sus cátedras primeramente estas ideas, nos preocupamos por el enfoque que curiosamente está siendo adoptado por casi todas las entidades de cualquier signo ideológico que se quiera. Hace unos cuantos días veíamos que no solamente en los países socialistas está de moda hablar del enfoque integral y sistémico, sino que curiosamente en los países occidentales y en los marcadamente de signo capitalista, donde la iniciativa privada es el signo más importante, también se han visto obligados a manejar como categoría del conocimiento aquellas que han planteado los adelantos en la ciencia y la tecnología que obligan a regresar a mucho tiempo atrás, es decir, al enfoque integral de los problemas, planteando la hipótesis que ahora se llama sistémica o sistemática. Aunque los antiguos la conocían de tiempo atrás en que la suma de las partes no necesariamente lleva a una adecuación del todo, sino que es precisamente la adecuación de las partes, a una función del todo, lo que en un momento determinado puede llevar a un adecuado funcionamiento de estas partes. Es quizás en este punto donde existe la mayor coincidencia en los enfoques intentados por la Comisión de Administración Pública de Venezuela, por nuestros colegas peruanos y probablemente por nosotros.

Este enfoque se preocupa no por resolver aisladamente parte del aparato administrativo, sino que acepta de antemano que existe tal interconexión entre todos los fenómenos administrativos por más que la división del trabajo haya llevado a estudiarlo casi por separado y en ocasiones hasta divorciarlos. Estamos convencidos por la propia experiencia, que de nada sirve intentar reformas aisladas que en ocasiones, pese a la mejor intención que lleve aparejada, no se producen y pueden resultar incluso frustrantes.

Quizás a Fernando Solana debemos, muchos de los que estamos en esta mesa, el saber que nadie puede en un momento determinado objetivamente desentenderse de estos planteamientos de tipo ideológico y de tipo ético. No es posible negar que por muy importante que sean en la actualidad el aspecto de desarrollo económico, cualquier Estado debe de plantearse cuando se plantea la necesidad de revisar su aparato administrativo, no solamente el sentimiento más eficaz y más eficiente. A Fernando Solana debemos también la distinción, convencional entre eficacia y eficiencia. Una Reforma Administrativa no solamente no es conveniente hermanaarla única y exclusivamente a uno de los objetivos del Estado, que puede o no encontrar un camino fácil, sino que una Reforma Administrativa debe entenderse en el sentido de procurar una más eficaz y más eficiente consecución de los objetivos totales del Estado. Si dentro de esto se encuentra en un momento determinado la consecución del desarrollo económico, con mayor celeridad, pues éste será coyunturalmente también uno de los objetivos a los cuales estará orientada la Reforma Administrativa.

Creo haber entendido de las charlas y del intercambio que él propone entre eficiencia y eficacia nos lleva a diferenciar esta pretendida preocupación única de los administradores por la eficiencia, o de la eficiencia por la eficacia. Si por eficiencia entendemos una mera regulación entre el insumo y el producto, desde luego ésta sería más que nada una tarea de tipo económico de adecuar medios afines.

Pero obviamente los políticos y la gente preocupada por los fines políticos y sociales más trascendentes de un Estado deben entender que en ocasiones algunos fines políticamente señalados al aparato estatal, necesitarán independientemente de que se logre o no la mayor eficiencia, llevarse a cabo aún al costo que un mero análisis de tipo económico obligaría. De ahí que creo él ha propuesto la palabra eficacia, para diferenciar no solamente esta relación de insumos a productos sino la relación de alcance o grado en que se logran los objetivos propuestos por un aparato estatal y de ahí quizá la diferencia crucial o fundamental entre un administrador público y un administrador privado; el administrador público no sólo debe buscar la relación entre medios y fines en cuanto a eficiencia, en cuanto análisis de costo-beneficio, sino la realización que se está alcanzando de los fines planteados ideológicamente por los responsables de conducir los aspectos políticos de un Estado.

Nos habíamos referido a esta coincidencia en los enfoques del doctor Brewer-Carías en su intento en Venezuela, del doctor Urrutia en Perú, y de nosotros. Yo creo que es más una coincidencia de tiempo, de enfo-

ques, de tecnología empleada y de problemas por resolver. No podemos desentendernos de que cualquier Estado tendrá que proponerse, cuando haya una Reforma Administrativa, la consecución más eficiente y más eficaz de los objetivos que como Estado se plantee. Si en un momento determinado el objetivo prioritario es la defensa del Estado, la mejor Reforma Administrativa será organizar el aparato administrativo para conseguir al costo que fuese la defensa misma del Estado, ante una invasión, por ejemplo.

Pero yo sí creo que es necesario, como lo reclaman incluso algunos de los ideólogos de cualquier signo de nuestro tiempo, no desentenderse de las categorías a las que obligan los descubrimientos y el desarrollo de la ciencia y la tecnología actual, que nos obliga a buscar ya una visión integral, más sistémica para emplear el término propuesto por el licenciado Duhalt Krauss, de los fenómenos sociales.

Por muy importante que sea la óptica del economista, la óptica del jurista, la óptica del administrativista, desde la cual válidamente como hipótesis del trabajo, todo es jurídico o todo se puede explicar en términos económicos o todo en términos sociales, es necesario buscar también esta visión más integral que obligue a que las soluciones que se den en un área no desconozcan la interrelación que tienen con las demás. Es quizás a esta visión integral, sistémica y ligada a las prioridades que actualmente nuestros Estados están otorgando a éste, a esta superación de las desigualdades existentes y notoriamente palpable, sobre todo por el incremento de las comunicaciones.

Licenciado Fernando Solana: En relación a lo que decía el doctor Flores Olea, yo tengo una opinión personal, en el sentido de que uno de los resortes o motivaciones de esta etapa de Reforma Administrativa que estamos viviendo, fue el anacronismo de la administración pública frente a la eficiencia de la empresa privada o la idea que se tenía de que había un gran desnivel entre lo que era el aparato administrativo público y la eficacia, en el sentido de las empresas privadas. Esta etapa se trató de empezar a cumplir durante el sexenio pasado y se advirtió que, habiendo asumido el control y la dirección, la Secretaría de la Presidencia fracasó en varios de los objetivos que se señalaron.

En este sexenio se pensó que era la mejor estrategia el dejar a cargo de cada una de las dependencias del poder público, el impulso para cuestionar y tratar de reformar los instrumentos administrativos. Esta etapa de poder llegar a los niveles de la empresa privada, sí nos lleva a la mera eficiencia, desvinculada de objetivos nacionales. Lo que queremos, por lo que se quiere en ciertas áreas, en mi opinión personal,

es que haya eficiencia para tramitar con celeridad lo mismo la venta de Texas que el decreto de la expropiación petrolera. Por una razón, porque no se ha vinculado, como decía también el licenciado Martínez Cabañas, a la base. Es una reforma de los niveles medios y creo que es una etapa válida, pero debe ser transitoria. Lo que es la mera eficiencia nos está preocupando demasiado.

Licenciado Fernando Zertuche Muñoz: Estamos tratando de adecuar, de tener mayor honestidad en el manejo de los recursos humanos, en darles mejores condiciones, en poder tener sistemas de adquisiciones, inventarios, y de ascenso. Todo esto es un poco caminar, pero no está el objetivo todavía enmarcado si no se llega en mi opinión a una etapa en que hay que voltear la película. Cuando admitieron en la Secretaría de la Presidencia en el sexenio pasado, que ellos no podían controlar, tiraron la piedra en el agua y dejaron que, en los círculos concéntricos, cada una de las dependencias asumiera y se injertara la idea de la Reforma Administrativa.

Todos estamos de acuerdo en que eso debe de ser una actitud, del administrador público; pero ahora debe haber organismos que controlen. Porque el control, la supervisión de una dependencia, es la única posibilidad también de igualdad en la Reforma Administrativa. En lograr esos fines, nos estamos quedando en condiciones muy parciales y fragmentarias, la Secretaría de la Presidencia nos está tratando con demasiado respeto. Para poder llegar a esto que le llamamos la Reforma Administrativa, creo que estamos pasando por una etapa de tecnocracia simplemente de los administradores. Para llegar y descender a la realidad, ya no volar en la teoría, yo creo que podría haber algunas medidas o algunas actividades que en conjunto sí nos pudieran dar la posibilidad de pasar a una siguiente etapa.

Me refiero en especial a la capacitación o al suscitar la adhesión ideológica y la solidaridad de los trabajadores del Estado, misión que actualmente yo siento, por lo que se refiere a mi experiencia privada, que no se ha suscitado con varias Secretarías. Cada dependencia debe asumir toda la responsabilidad como la debe asumir la Secretaría de la Presidencia, o la Secretaría de Hacienda. Creo que ahí sí podemos los que representamos en un momento dado otras dependencias, unirnos y pedirle que haya esta responsabilidad total para igualarnos y no dejarnos fragmentados, solitarios en cada uno de nuestros esfuerzos por mejorar esta deficiencia.

La capacitación para nosotros y la asistencia técnica que se pueda dar a los gobiernos de los Estados, que también se vuelven otras ínsulas,

serían puntos completos como una mera sugerión. Se podrían tratar para poder iniciar así la reforma macroadministrativa en el lenguaje de los técnicos; porque son demasiados esfuerzos como dice el licenciado Fernando Solana; son inusitados y dramáticos los que hacemos por estar planteándonos mejores soluciones, mayor eficiencia, mayor honestidad. Debe también haber una línea que nos vincule con las decisiones ideológicas y políticas y revolucionarias y reformistas de la actual administración. Si no vamos a hacer una capa nada más de administradores puros que no estén ni vinculados con las decisiones fundamentales del poder ejecutivo y vinculados con la base que son nuestros recursos humanos.

Decía el licenciado Martínez Cabañas que no había una adecuada opinión pública para la Reforma Administrativa, pienso que es un punto accesorio; que son las decisiones políticas de un gobierno las que dan una buena imagen pública. Yo creo que para referirme a la decisión del Presidente Cárdenas de hacer la expropiación petrolera, eso era más importante para el mexicano que saber si se tramitaba adecuadamente un documento o una petición.

La administración pública sí puede estar en actitud de adecuarse a esas grandes decisiones, pero también debe ser solidaria de una línea progresista y liberal de un gobierno para no volverse una costra de tecnócratas.

Licenciado Alejandro Carrillo: Yo quisiera una aclaración nada más porque no creo que sea contradictorio, ni aceptaría que fuera contradictorio, lo que acaba de decir el licenciado Zertuche de lo que nosotros pretendíamos.

Decíamos que la eficiencia por la eficiencia no la aceptamos, la eficiencia por la eficiencia es exclusivamente lo que podía buscar un mero tecnócrata, un mero economista de los esfuerzos administrativos.

Cuando me refería a eficacia y al planteamiento de Fernando Solana, que hacemos nuestro, de eficacia quería decir que igual se alcanzan los objetivos de tipo político, independientemente de que haya eficiencia o no eficiencia en el uso de los medios. Ahora bien, parecería que nosotros seguimos en esa corriente de eficientismo de la cual, definitivamente no sólo nos sentimos divorciados, sino nos sentimos totalmente enemigos; pero valía la pena retomar la inquietud de Fernando Solana, que tan en serio se está tomando la Reforma Administrativa en el sentido de las decisiones.

Creo que todo está interrelacionado, es decir, también puede existir la posibilidad de una ineficiencia en el señalamiento de los objetivos.

Es mucho más fácil, preguntar y cuestionar por la ideología de las reformas que se están planteando o por la ausencia de ideología, de una manera relativamente a mi juicio, simplista.

Toda reforma política ha de ser administrada. Todo planteo, toda política llega un momento en que tiene que ser administrada y en ese momento es cuando de todas maneras, aún el administrador no poco comprometido, sino fundamentalmente comprometido es cuando tiene que saber si se cuenta o no con los medios para hacer las cosas.

Discutir solamente las cosas de tipo ideológico es fundamental y es muy importante pero a nuestro juicio no es suficiente. Consideramos que uno de los grandes yerros del aspecto juricista de la administración de tiempo atrás, es que aparentemente es muy sencillo discutir los objetivos y su validez, desentenderse en ocasiones de llegar a este terreno aparentemente dedicado a los técnicos (dedicado a la gente probablemente eficientistas o eficacistas de los medios).

Yo creo que ya es hora de que aquellos que en un momento determinado hemos recibido esta política de ser eficientistas por eficientistas podamos elevar nuestra voz y protestar; qué cómodo es desde la tribuna pública y desde el punto de vista del jurista, plantear en disposiciones jurídicas grandes objetivos; pero yo me pregunto: ¿es hasta ahí donde debe llegar la responsabilidad del político?, ¿señalar solamente la validez ética, la validez política de ciertos objetivos? Habrá que preguntarse como lo hizo Melchor Ocampo en su época. En la administración no solamente es útil cuestionarse los objetivos, hay que cuestionarse fundamentalmente también los medios. Porque de no preocuparse por los medios, corremos el riesgo de que los objetivos jamás se alcancen. Hay que descender también al nivel de los objetivos; hay que descender a este nivel aparentemente dedicado solamente a los burócratas, aparentemente mal entendido, porque por haberle dejado a los burócratas el cumplimiento de los objetivos que éticamente se plantean se ha desvirtuado en ocasiones la consecución de dichos objetivos.

Yo creo que es algo que debemos de mirar muy en serio, lo decía Fernando Solana y yo definitivamente lo subrayo: no basta que se señalen objetivos muy claros, no basta que se declare incluso de buena fe, como él lo presupone muy amablemente, la necesidad de alcanzar esos objetivos. Hay en un momento determinado y con mucha valentía que hacerse un cuestionamiento histórico, con los medios actuales que tenemos, con los medios actuales que responden independientemente de que andemos persiguiendo X objetivos. Los medios actuales, las inercias generadas, los defectos que actualmente tenemos ¿permitirán

o no alcanzar esos objetivos?, ¿de qué sirve reunirnos nuevamente a plantearnos cada vez objetivos más ideales y cada vez más avanzados dentro del aspecto ideológico, si dejamos a los segundos de a bordo cuestionar el problema de los objetivos?

Quisiera yo terminar con el chiste tan frecuente que se utiliza ahora para hablar precisamente de los economistas de alguna época, cuando se planteaba que se había quebrado la pata una paloma y se decía que había que preguntarle al sabio en ese entonces, al economista, cómo se podía resolver ese problema y le preguntaban al buho que era el economista y él contestaba: bueno, pues la paloma al quebrarse una pata, simplemente sufrió la pérdida del 50 por ciento de su locomoción, desde el punto de vista económico, entonces que se transforme en ciempiés así cuando se rompa una pata, pues solamente perderá el 1 por ciento de su movilidad. Se le dijo a la paloma y preguntó: "¿Cómo me transformo en ciempiés?" "¡Ah!, eso es problema operativo". Eso es problema del administrador.

Creo que ya va llegando la época en que hay que rescatar a la administración de esta división tan fácil que es, es decir, la administración por un lado y la política por otro. La administración es política en acción. La administración definitivamente es llevar a sus consecuencias las decisiones que en ocasiones se toman, desde el punto de vista ideológico, desde el punto de vista comprometido de una cierta ética. Pero la ética ya no puede seguir siendo o pretendiendo ser irresponsable de encargarle a gente secundaria, a la cual en ocasiones incluso se exige como en algunos servicios civiles, neutralidad política, llevar a cabo los objetivos. Si en un momento determinado se quiere que hasta en los últimos niveles la gente esté comprometida en llevar a cabo las instrucciones que se dan en los últimos niveles, es necesario también que se deje hacer este tipo de diferencias convencionales, pero poco reales, de quienes toman las decisiones al más alto nivel y de quienes sin estar comprometidos en ellas, deben llevarlas a sus últimas consecuencias.

Creo, por lo tanto, que no existe diferencia en lo que acabamos de decir, simplemente está todo interrelacionado y si se busca efectivamente que sean los últimos niveles como quería el licenciado Martínez Cabañas los que llevan a cabo la Reforma Administrativa, debemos de ver que cada quien tiene un papel importante que jugar. Los que promueven, porque promueven, los que estudian porque estudian. Los que deben de llevar a cabo las reformas a los últimos niveles a ese nivel, pero que en definitiva, es muy difícil saber quién es más importante, si el timonel que da las instrucciones o las limitaciones que históricamente le ponen

los que van en los remos, porque en un momento determinado no solamente son los timoncles los que deciden las cosas, sino también la posibilidad o no de que los remeros vayan hacia un lado o hacia el otro.

Doctor Allan-R. Brewer Carías: Alguna de las cosas que pensaba señalar, las ha dicho el licenciado Alejandro Carrillo. Aparentemente las dos últimas intervenciones de ustedes, parecieran como cuestionar el enfoque que ha venido planteando la Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia un poco coincidente en América Latina. Pero creo que es todo lo contrario.

Precisamente los problemas que ustedes han planteado son los que a nosotros, y ahora hablo particularmente en el caso venezolano, nos han motivado a hacer este enfoque.

La Reforma Administrativa no es racionalización. La Reforma Administrativa no es que se tramiten bien los permisos: para mí eso está más que superado como enfoque de Reforma Administrativa. El problema no es sino que a esa decisión de nacionalizar el petróleo, la dotemos de adecuados instrumentos para que se haga efectiva. Grandes decisiones como éstas, en el panorama actual de estos tres países a los que nos hemos referido, no están planteadas. Hay planteada otra serie de innumerables políticas, casi de una convergadura similar, pero en otro tiempo y por supuesto con otras características, que no tienen el instrumento para ser ejecutado, y las características no sólo de desarrollo económico. Por eso el enfoque no es desarrollista definitivamente. No es desarrollista el enfoque que se le ha dado a la Reforma Administrativa, por ejemplo el venezolano, y estoy seguro que ni el peruano y pienso que tampoco el mexicano.

La Reforma Administrativa, por tanto, y es otro punto que sale de las observaciones de ustedes, no es un procedimiento neutro. Yo creo que esto es también importante en relación a lo que decía Alejandro Carrillo de que no hay ni debe haber desvinculación entre la política y la administración. Eso que nos señalaba al inicio el licenciado Martínez Cabañas de que se pretende enseñar en otras partes esta vinculación. No creo en la administración neutra, por eso no creo en la enseñanza un poco conexas con su actividad en la enseñanza de la administración, igual para administradores privados, que para administradores públicos.

Me parece adecuada la enseñanza particular que se hace aquí en el campo de la administración pública. La administración, en el campo de la administración pública, no puede ser neutra. Precisamente porque no sólo es una racionalización o que se tramiten adecuadamente las

órdenes de pago, o que se haga cualquier otro tipo de procedimientos o trámites en el cuerpo, o en el aparato público.

Otro punto es, y creo que es el problema latinoamericano: ¿cuál desarrollo?, ¿hacia dónde vamos? Esa pregunta la he formulado en mi país frecuentemente: ¿Hacia dónde va el país?, ¿quién sabe hacia dónde va el país? Creo que esta pregunta también se puede formular aquí con mayores o menores precisiones. Algunos podrán contestarla, pero la pregunta podrá seguirse formulando, tenemos clara conciencia en nuestros países, ¿a dónde va el país y qué queremos del país? Es decir, ¿hay políticas para que puedan ser implementadas? Muchas veces no conseguimos respuesta y en mi país hay mucho de esto, por eso con la advertencia de que no es un enfoque neutro, en muchos casos tenemos que presumir políticas, caminos y orientaciones determinadas. Ahora en la ejecución se plantea el problema, el enfoque o la orientación que está detrás, porque hay un sustrato, por lo menos en el enfoque venezolano (que insisto no es el desarrollista) que se le ha dado a la reforma, realmente coincide con el enfoque de la ejecución cuando vaya a intentarse ejecutar.

Aquí está el problema y ahí es quizás uno de los puntos esenciales del freno a la reforma; eso es consecuencia, por otra parte, no de un problema administrativo porque creo que en esto como decimos en nuestro país hay que quitarse la careta. ¿Cuál es el problema? El problema no es un problema administrativo, el problema es político y la administración un instrumento. Ahora estamos tratando de construir un instrumento, presumiendo que son instrumentos de unas orientaciones políticas que no están completamente definidas. Ahí está el problema, entonces muchas veces y así lo he enfocado también personalmente, lo que se pretende es que el instrumento sea el motivador de la decisión política, pero entonces hay que trabajar en el instrumento consciente de eso: que muchas veces va a ser el instrumento el que puede ser el motivador de que se defina realmente la política por una determinada vía; pero el problema, insisto, es un problema político, no un problema de tipo técnico, aun cuando tengamos enfoque de tipo técnico para analizar esos aspectos en particular.

Licenciado Emilio Sanders Romero: Agradezco la oportunidad que me dan en participar aunque estoy en un buen apuro, sobre todo al encontrarme con maestros y con el propio Director de la Facultad. Por eso mismo quisiera hablar a título personal, más bien que en nombre del organismo que represento.

Pienso que se ha cumplido fundamentalmente con dos requisitos de la Reforma Administrativa. Se cuenta con la autoridad, se ha dado la decisión política desde el más alto nivel para llevar a cabo las reformas y se cuenta también con técnicas adecuadas para poder llevar a cabo la Reforma Administrativa, tanto a nivel micro como macro. Sin embargo, me pregunto yo ¿se cuenta, como decía el licenciado Cabañas, con los recursos para hacer bien las cosas?, ¿contamos con la adecuada motivación y la adecuada capacitación para poder llevar a cabo estas reformas administrativas? Creo que ésta es la intención del Acuerdo Presidencial del 25 de junio; sin embargo, estimo que este instrumento no ha sido sumado al mecanismo general de la Reforma Administrativa, me estoy refiriendo a los dos Acuerdos Presidenciales anteriores, que crean las Comisiones Internas de Administración, las Unidades de Organización y Métodos, las Unidades de Programación, pienso que es necesario incluir dentro de este mecanismo e instrumentación de la Reforma Administrativa, esto que señala precisamente el acuerdo presidencial del 25 de junio que es la capacitación de los recursos humanos.

Considero que es necesario establecer mecanismos adecuados de participación y de coordinación entre el aspecto material de la Reforma Administrativa y este aspecto que se refiere a los recursos humanos y muy especialmente a la capacitación.

Si bien es cierto que se tienen relaciones con la Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, pienso que hay que interesarla más en esta relación de la Reforma Administrativa, con la capacitación de los recursos humanos que se encargarán en última instancia de llevar a cabo las reformas administrativas.

Me parece que el modelo que ha establecido la SOP, la Comisión de Capacitación, podría generalizarse a otras dependencias. Establecer en cada una de las Dependencias del Sector Público en su conjunto, unidades que permitan estudiar los problemas internos en el ámbito interno y éstas, con una participación del organismo encargado de coordinar la capacitación del sector público, pudieran unificar programas de acción, y a la vez nos permitieran dar respuestas a esos problemas internos.

Yo temo que la capacitación pueda convertirse en la capacitación por la capacitación y que no responda a las necesidades internas de cada una de las dependencias. Este es uno de los problemas fundamentales de la Reforma Administrativa a los cuales se les debe dar en este momento una prioridad: establecer esa relación con todos los mecanismos ya existentes con los que se cuenta y sumar a estos mecanismos

la capacitación de los recursos humanos. Quisiera preguntarle directamente al licenciado Alejandro Carrillo: ¿no sería factible dentro de toda esta instrumentación de la Reforma Administrativa, sumar este mecanismo de la capacitación de los recursos humanos?

Licenciado Miguel Dubalt Krauss: Voy a aprovechar la oportunidad tomando la pregunta que se lanzó al licenciado Alejandro Carrillo para contestarla porque creo que tengo elementos para hacerlo muy brevemente.

Entiendo que ya está considerado el problema de capacitación dentro del programa de Reforma Administrativa de México. El programa integral de Reforma Administrativa de México, por lo que entiendo y tal como lo ha planteado la Secretaría de la Presidencia, contiene una serie de subprogramas. Dentro de estos, existe un subprograma de recursos humanos y del subprograma de recursos humanos existe un subprograma de capacitación. De manera que la respuesta a su pregunta es: ya está considerado el problema de la capacitación, dentro del programa integral de la Reforma Administrativa en México.

Por lo que se refiere a algún comentario a título muy personal sobre los distintos temas que se han tratado en esta mesa redonda, me referiré al último o penúltimo de los planteados. Creo que como muy frecuentemente sucede en las discusiones o en las conversaciones sobre administración, en el fondo hay un problema, la famosa selva semántica de que habla Harold. Un seminario que se promovió en la Universidad de California trató de poner de acuerdo a los administradores de todos los niveles. Se congregó a administradores privados y públicos, a profesores de Universidad y tratadistas, así como a hombres de empresa y creo que la única conclusión importante o unánime a la que se llegó en este simposio fue recomendar que cuando se hablara de estos problemas, se procurara definir en qué sentido se usaban cada uno de los términos que se emplearon en la conversación, porque no pudieron ponerse de acuerdo, en el contenido unánime o universal de estos términos.

Dos términos se han manejado en la última conversación: el de eficiencia o el de eficacia y el de Reforma Administrativa; sabemos que las palabras se gastan con el tiempo, se deforman, creo que no debemos tenerle miedo al término eficiencia o eficacia, por ejemplo.

Yo propondría que entendiéramos por eficiencia o eficacia una doble relación por una parte entre recursos empleados y producto obtenido que es el aspecto mecanicista del concepto de eficiencia y por otro el grado de consecución del objetivo que es un problema, es decir, un enfoque de mayor trascendencia. Así nosotros podríamos pensar en que

cuando hablemos de eficiencia o de eficacia, pensamos en el grado en que se alcanza el objetivo con el mínimo de recursos sobre todo en países en proceso de desarrollo donde el desperdicio de recursos tan escasos de que dispone es importantísimo y su despilfarro creo que podríamos considerarlo crimen nacional.

Si aceptamos esta proposición, creo que coincide, por ejemplo, con alguna de las ilustraciones que se hicieron, se decía que la Reforma Administrativa en este sentido tendía a instrumentar bien, buenos objetivos. Pues esto, es dotar de instrumentos para tener la mayor seguridad de alcanzar el objetivo con el mínimo de los recursos empleados.

Se hablaba de la capacitación del personal, como algo posiblemente distinto del concepto de eficiencia, ¿para qué se capacita al personal si no es para lograr la eficiencia de acuerdo con el contenido que he propuesto? Por otra parte, el término de Reforma Administrativa, también siento que se ha usado (no solamente aquí), siempre, con dos grandes enfoques y por supuesto entre ellos hay una gama de posibilidades. Por una parte le podemos llamar al concepto que se refiere a las reformas, a la actividad del Estado; comprende una serie de subreformas: la reforma política, la reforma agraria, la reforma educativa, la reforma fiscal y así por el estilo, podríamos estar estableciendo una serie de reformas de actividades del Estado.

Se acostumbra incluir dentro de este grupo de reformas específicas a la Reforma Administrativa en sentido específico, aquella que tiende a hacer más eficiente el aparato del Estado, para lograr con la mayor seguridad el alcance de estos objetivos que se han planteado en cualquiera de estas esferas con el mínimo de recursos; esta doble relación significaría este concepto de eficiencia o de eficacia. Si lo entendemos así, no podemos entender este último concepto específico de Reforma Administrativa aislado de las otras reformas, porque todas ellas son subsistemas de ese gran sistema que son las actividades del Estado. Son interdependientes, están íntimamente relacionadas. Satisfacen ese concepto de sistema, porque cualquiera de las reformas políticas o la reforma fiscal, o la reforma educativa debe administrarse como decía el licenciado Carrillo.

Aún las Reformas Administrativas en ese sentido mínimo que les damos también necesitan y son consecuencia de alguna manera o de reformas políticas o de reformas fiscales, o de reformas educativas. De esta manera están íntimamente relacionadas estas pequeñas reformas o subsistemas del sistema total; claro, como todos lo han dicho, no

puede entenderse aisladamente o a través de una sola de sus partes o de sus enfoques.

Hubo otro elemento muy importante que expuso el doctor Allan Brewer. Dijo por una parte, que este concepto de Reforma Administrativa se refería a instrumentar bien los objetivos, pero por otra parte le señaló otro sentido de doble alcance: a su vez un buen instrumento permite lograr buenos objetivos. Otra vez ahí la interrelación de estos distintos conceptos. Pienso que de acuerdo con este sistema de términos, podríamos llegar a entendernos más fácilmente porque de alguna manera a mi entender, conjugan muchos de los puntos de vista expresados.

Quiero señalar por último, una preocupación que también se relaciona con los planteamientos que se han hecho en la mesa: no quedarnos ni en la reforma por la reforma ni en la eficiencia por la eficiencia. La reforma no es un fin en sí misma, ni la Reforma Administrativa en su sentido mínimo explica, si la reforma en ese sentido mínimo es dotar de mayor eficiencia al aparato gubernamental. Cuando hagamos nuestra revisión de reforma, debemos hacerla no en función de otros elementos, sino de los objetivos específicos de esa reforma que hemos planteado; y cuando revisemos la reforma en el sentido genérico de reforma a las actividades del Estado, también creo yo, que es indispensable confrontar y reexpedir los hechos y las medidas a los resultados obtenidos, a los objetivos que nos hayamos planteado.

Creo que esta mesa no ha sido ajena a la costumbre de que cuando se revisa la Reforma Administrativa, cuando se evalúa la Reforma Administrativa —y entiendo que esta mesa fue con objeto de evaluar los procesos de reforma— se utilizan una serie de hechos, una relación de medidas. Se habla de que se trabaja hasta las doce de la noche con la luz prendida, de que se han elaborado 18 ó 25 manuales de procedimiento, de que se ha hecho esto y aquello. Bueno, sí es una relación de hechos, pero ¿cuáles han sido los objetivos que se han logrado a través de esos medios? Porque no olvidemos que este concepto que planteo es esa doble relación: ni se deben alcanzar los objetivos con desperdicio de recursos en países como los nuestros, ni se debe pensar sólo en el producto de un determinado insumo, si ese producto se aparta de los objetivos.

Yo les ruego que meditemos cuando hablemos de las reformas, de la evaluación de la reforma, en cualquiera de sus niveles, en cualquiera de las áreas. Pensemos siempre en función de los objetivos que debemos haber logrado con base en esas medidas y en esos medios si vamos a evaluar la Reforma Administrativa global de México, cuáles son los

objetivos de esa reforma, aun en determinado tiempo y ver qué grado de consecución de ese objetivo y con qué recursos.

Hace un momento se hablaba de que se había logrado muy poco con mucho. Está fallando la primera parte del concepto de eficiencia: hay que lograr todo con lo menos, como meta, como propósito, como finalidad. Yo acepto y entiendo, que todo proceso de reforma tiene una serie de etapas, dentro de las cuales hay dos básicas, la de planeación y la de ejecución. Yo estoy de acuerdo con el licenciado Martínez Cabañas, cuando afirma que no hay quizá suficientes elementos en la administración pública para hacer esta reforma, para ejecutar esta reforma, y estoy de acuerdo con el doctor Brewer cuando piensa que si hay suficientes elementos para planear la reforma se requiere menos elementos que para realizar la reforma. Quizá esto llevó a algún subsecretario de Estado a afirmar que el problema de la reforma en México estaba en hacerla, precisamente frente a esta confrontación.

Creo que ha sido muy útil este cambio de expresión. Creo que se han planteado una serie de experiencias, creo que se han confrontado una serie de preocupaciones, pero siento que hay un elemento común, un denominador común, en los planteamientos y quizás en las conclusiones y lo que ha faltado en este enlace semántico que, además, es natural en todo compromiso interdisciplinario. Todos sabemos que para cada una de nuestras disciplinas las mismas palabras tienen connotaciones distintas, cuando hablamos de función para un administrador es distinto lo que entiende desde luego por un matemático, ¿verdad? o un biólogo o un artista; pero haciendo este esfuerzo personal de conciliación de puntos de vista y de encontrar ese denominador común, presiento que a través de esta terminología convencional pueden resumirse las principales preocupaciones de esta mesa.

26. ALGUNOS OBSTACULOS A LA REFORMA ADMINISTRATIVA (1969)*

I. INTRODUCCION

Ante todo, quiero agradecer las generosas palabras del Ministro de Comunicaciones respecto a mí persona y agradecerle también la invitación que me ha formulado para venir hoy, a la instalación de este Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Comunicaciones y tener la oportunidad de hacer algunos planteamientos, siguiendo ya el proceso que se inició en el Ministerio de Hacienda, en la Oficina Central de Coordinación y Planificación —CORDIPLAN— y en el Ministerio de Fomento con la instalación de los Consejos de Reforma Administrativa en dichos Despachos.

En efecto, la instalación de este Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Comunicaciones, Consejo de Reforma que, como ustedes saben, reúne, bajo la Presidencia del Ministro, a todos los Directores y altos funcionarios del Despacho, responde no sólo a una decisión general que ya se ha adoptado por los miembros del Gabinete, de iniciar un proceso de reforma en toda la Administración Pública Nacional, sino responde, quizás fundamentalmente, a la necesidad, en este caso del Ministerio de Comunicaciones, de reestructurar y evaluar las estructuras, sistemas y procedimientos y de reestudiar las tareas que le han sido encomendadas a este Ministerio, en vista de los nuevos cambios sociales y económicos, que exigen la adaptación de estas estructuras, ya algo viejas, al proceso de desarrollo del país.

* Palabras pronunciadas por el doctor Allan-R. Brewer-Carías, Presidente de la Comisión de Administración Pública, en el acto de instalación del Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Comunicaciones, el 24 de octubre de 1969.

El Ministerio de Comunicaciones ha sido uno de los Ministerios que ha tenido más vicisitudes políticas en los últimos años. Por ello, todos estamos conscientes de lo imprescindible que resulta realizar esta tarea de revisión, de reestructuración, de reevaluación en todas las direcciones y en todos los niveles del Ministerio, para poder conferirle a todo este aparato administrativo, la eficacia y dinamismo que se requiere para el cumplimiento de las tareas que tiene encomendado, y aumentar así la productividad del sector público y del servicio público.

En ese sentido, y dentro de los planes de trabajo actualmente en elaboración por la Comisión de Administración Pública, este Consejo de Reforma Administrativa y la Oficina Coordinadora de Reforma Administrativa que le servirá de Secretariado Permanente y que deberá constituirse de inmediato en el Ministerio, deben acometer una agresiva reforma de estructuras, sistemas y procedimientos; reforma cuyo objetivo es lograr, entre otras cosas, la simplificación del trabajo, la coordinación de los procedimientos administrativos y lograr la alteración de las estructuras actualmente existentes, en beneficio de una mejor distribución de las funciones, de un racional agrupamiento de tareas actualmente dispersas, y en beneficio asimismo, en algunos casos, de la supresión de unidades totalmente inútiles. Asimismo dicha reforma debe buscar la eliminación de las duplicidades innecesarias en la prestación de los servicios a cargo del Ministerio; la estructuración en muchos casos, de nuevas unidades en vista de las nuevas tareas que le han sido encomendadas al Ministerio, en el proceso de desarrollo; y, en definitiva, agilizar el proceso de decisión administrativa, ya que quizás puede decirse que uno de los signos de la administración venezolana de los últimos años, ha sido la lentitud en la toma de decisiones o la ausencia misma de decisiones. Es necesario, por tanto, agilizar los procedimientos para la toma de decisiones, inclusive mediante la utilización de adecuados mecanismos de delegación de atribuciones; y en vista de esta delegación de atribuciones es que se ha dictado recientemente el Decreto N° 140, que establece los mecanismos de delegación de atribuciones de los Ministros del Ejecutivo Nacional.

Pero en toda esta inmensa tarea de reforma administrativa que es necesario acometer en el Ministerio de Comunicaciones, la labor fundamental le corresponde a este Consejo de Reforma Administrativa, a la Oficina Coordinadora respectiva que funcionará en el Despacho y, en general, a todos ustedes, altos funcionarios de este Ministerio y al resto del personal. En esto, precisamente, se manifiesta la nueva estrategia de la reforma administrativa que ha definido la Comisión cuando pro-

puso al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, el Decreto N° 141 que institucionaliza los mecanismos de la reforma. Hemos estado convencidos de que la reforma de toda la administración pública sólo puede ser hecha por toda la administración pública, ya que no es posible una reforma impuesta desde afuera; y el caso de la reforma del Ministerio de Comunicaciones, ésta sólo debe ser hecha por el propio Ministerio de Comunicaciones, por todos sus servicios, por todos sus niveles y por todos sus funcionarios. El papel de la Comisión, por tanto, es la de un órgano asesor, y como tal órgano asesor debe guiar, orientar, y evaluar los procesos, medidas y propuestas de reforma que se establezcan en cada Ministerio, en cada Instituto Autónomo; medidas y reformas que, en todo caso, guardarán una uniformidad, porque deberán hacerse conforme a unos lineamientos generales, que también adoptará el Consejo de Ministros, y que se denominarán Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa, actualmente en preparación por la Comisión de Administración Pública.

Pero en el caso particular del Ministerio de Comunicaciones, sé lo difícil que será la labor de reforma, pues diversos obstáculos conspiran contra ella. Y quiero aprovechar esta oportunidad para referirme particularmente a algunos de esos obstáculos que conspiran contra la reforma administrativa y, en general, contra el mejoramiento de la administración. Porque serán esos obstáculos los que deberán vencerse en todo momento.

II. EL REPARTO BUROCRÁTICO DE BASE PARTIDISTA COMO FRENO AL MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO

En efecto, la reforma administrativa como proceso político, requiere como condición previa inevitable, un gran y amplio apoyo gubernamental, del más alto nivel. Por tanto, la reforma administrativa es, ante todo, una decisión política del Presidente de la República y de los miembros del Gabinete.

Por ello, hemos estado convencidos desde que llegamos a la Comisión de Administración Pública, de que sin un amplio y decidido apoyo del Presidente de la República y del Consejo de Ministros, la Comisión no podría realizar ningún proyecto de reforma. Asimismo, también estamos totalmente convencidos que en los Ministerios e Institutos Autónomos, y en particular, en este Ministerio de Comunicaciones, ningún programa de reestructuración orgánica, de redistribución de funciones, y de revisión y reforma de sistemas y procedimientos, podrá ser llevado

adelante, sin un total y decidido apoyo y decisión del Ministro de Comunicaciones, y a través de esa decisión, de todos los Directores del Ministerio y de los funcionarios que colaboran en la forma más inmediata en la dirección.

Afortunadamente, el hecho mismo de la realización de este acto de instalación del Consejo de Reforma Administrativa, demuestra que hay una clara y definida decisión del Ministerio de iniciar un proceso racional de reforma administrativa, por lo que el éxito de esta empresa de reforma, parece estar asegurado. Además, este éxito también parece estar asegurado por la ausencia de repartos burocráticos de base partidista en la administración actual y, por tanto, por la existencia de una unidad de dirección política, después de tantos años de parcelamiento, que caracterizó a las administraciones anteriores.

En efecto, una de las causas de la deficiencia de la Administración pública en los últimos años, e inclusive, una de las causas del poco apoyo que encontró la reforma administrativa en los últimos años, fue ese reparto burocrático que, por las tan desprestigiadas coaliciones gubernamentales, se produjo en todo el ámbito de la administración pública nacional. Esos repartos burocráticos de direcciones y divisiones en manos de diversos partidos políticos, trajeron como consecuencia, el que cada Dirección, cada División o cada Departamento se convirtiera en un pequeño feudo que tendía a lograr la autarquía en su funcionamiento.

Ello no sólo trajo como consecuencia el debilitamiento total de la autoridad del Ministro, quien en un momento determinado ni siquiera tenía la libre decisión para removerse y nombrar empleados y altos directivos del Ministerio, sino que también originó múltiples deficiencias administrativas, tales como, la ausencia de coordinación entre las diversas direcciones y dependencias, y la duplicidad de funciones y tareas entre las oficinas, por querer realizar cada Director, en su feudo, funciones que podían perfectamente cumplirse en forma mancomunada. Asimismo, originó una excesiva concentración de funciones en el Ministro, por temor de delegar atribuciones en un Director que él no había nombrado y que generalmente le había sido impuesto, con el consiguiente retardo en las decisiones administrativas.

Por ello, no es exagerado afirmar que uno de los principales obstáculos que han conspirado en Venezuela contra la reforma administrativa, ha sido el reparto burocrático de base partidista y la ausencia, en las administraciones anteriores, de una unidad de dirección política en los Ministerios y, en general, en toda la administración pública;

obstáculos que causaron uno de los más grandes estragos en el Ministerio de Comunicaciones, que aparentemente fue siempre el objeto más codiciado de las combinaciones y de los repartos burocráticos.

Por ello, la situación actual en este Ministerio es realmente excepcional, pues para emprender esta labor de reforma, no sólo hay una decisión política de hacerla, y por tanto, un apoyo total del Ministro y de las autoridades nacionales para diseñarla y ejecutar esa reforma, sino que el Ministerio cuenta con una unidad de dirección política, que permitirá conducirlo, en mi criterio, por un camino firme y seguro de reforma.

III. LA CONSPIRACION DE LOS GRUPOS DE INTERESES DE EMPLEADOS O PARTICULARES CONTRA LA REFORMA

Pero aun en ausencia de un reparto burocrático partidista, y aun cuando exista una unidad de dirección política en un Ministerio, otros obstáculos conspiran contra la reforma y entre ellos se destaca la oposición al mejoramiento administrativo que, consciente o inconscientemente, realizan muchas veces algunos grupos de intereses de empleados o funcionarios o de particulares extraños a la administración.

En efecto, por ejemplo, muchas veces hemos visto conspirar contra la reforma y contra el mejoramiento y tecnificación de los servicios administrativos, a algunos gremios de empleados o funcionarios basados en la falsa idea de que la reforma administrativa implica una reducción de personal. Creo que vale la pena insistir en ello, y señalar claramente que de ninguna manera puede identificarse a la reforma administrativa con la idea de reducción del personal al servicio del Estado.

Quizás la razón que ha llevado a difundir esa falsa y errónea idea, ha sido la identificación que muchas veces se ha hecho entre los objetivos de la reforma y los procesos de ahorro o economía presupuestarios, así como también, posiblemente, la creencia generalizada, sobre todo en la opinión y en el gran público, de que el mal funcionamiento de la administración se debe a un número excesivo de funcionarios. Es claro que en muchos servicios hay un excesivo número de funcionarios, pero también es absolutamente claro que otros muchos servicios de la administración pública no disponen de suficiente personal para poder cumplir cabalmente sus funciones. Por ello, la reforma no implica necesariamente eliminación de funcionarios, pues en realidad, en muchos casos lo que sucede es que hay una mala distribución del personal entre las

diversas oficinas, y es esta mala distribución la que sí debe ser revisada y reestructurada.

En relación a los funcionarios públicos, por tanto, creo que debe quedar claro que la reforma administrativa busca, en realidad, la formulación de una política de la función pública y la formulación además de un estatuto de la función pública. Tenemos algunas bases actualmente, de ambas cosas, ya que la labor de la Comisión de Administración Pública en los últimos años se caracterizó fundamentalmente por el esbozo de una política de la función pública, así como por la estructuración, sin casi ninguna norma jurídica que lo apoye lamentablemente, de un estatuto de la función pública. A través de esas dos vías, la formulación de la política de la función pública y la elaboración de un estatuto de la función pública, se persigue establecer mejores condiciones de trabajo para los empleados y funcionarios; mejorar su rendimiento y eficacia mediante mecanismos de estabilidad y seguridad social; y asegurar su formación, capacitación y adiestramiento, todo como medios para aumentar la productividad del personal al servicio del Estado.

En esta forma, lejos está la reforma de significar una mera reducción de personal, debido a necesidades de ahorro presupuestario y más aún cuanto que, en general, los contribuyentes más que economías, lo que persiguen es una buena administración, esto es, un buen y eficiente empleo de los caudales públicos.

Pero aparte de dicho obstáculo, que realmente no es tal obstáculo, porque insisto, tiene su origen en una errada orientación que se ha hecho en algunas oportunidades de la reforma administrativa, ésta sí tiene otros verdaderos obstáculos, que es necesario tomar en cuenta, y que se sitúan en la oposición de otros grupos de intereses de particulares, que conspiran contra ella desde afuera de la administración.

En efecto, es muy frecuente observar que la deficiente prestación de un servicio público por la administración, o la deficiente realización de una actividad administrativa, en otras palabras, el mal funcionamiento de la administración, da origen a que los particulares o grupos de particulares, coadyuven con la administración en la realización de esa actividad ineficaz, o busquen suplir la ineficiencia administrativa. En esa forma, las fallas de funcionamiento de los servicios públicos, ha dado origen al surgimiento de poderosos grupos de intereses de particulares, que realizan o la misma función que debería ser realizada por el Estado, o funciones similares a las que el Estado realiza. En muchos casos, inclusive, podría decirse que ciertos grupos de particula-

res, o ciertas empresas existen y viven sólo por la ineficiencia administrativa, por lo que, evidentemente, cualquier mejora que se intente establecer en los servicios públicos, atentaría directamente contra la propia existencia de esas empresas o grupos de intereses. De ahí que, algunas veces, sean precisamente esos mismos grupos de intereses de particulares, los principales opositores al mejoramiento administrativo, o en otras palabras, los principales opositores a la reforma administrativa; oposición que, por supuesto, nunca se realiza abiertamente. Piénsese sólo, por vía de ejemplo, en el caso del Ministerio de Comunicaciones, en las catastróficas consecuencias que un buen y eficiente funcionamiento del correo, de los servicios de tránsito y de los de telecomunicaciones, causaría en un grupo de empresas y particulares y en sus ganancias, logradas precisamente a costa del mal funcionamiento del servicio.

IV. CONCLUSION

Los obstáculos a la reforma administrativa, sin embargo, no deben detener la empresa. Como premisa de la acción, debemos estar conscientes de que todo proceso de reforma, y el proceso de reforma administrativa no escapa a ello, tiene múltiples enemigos, ya que la reforma implica, por esencia, la lesión de diversos intereses internos y externos que viven del *statu quo* a reformar. Por ello, insisto, la reforma administrativa necesariamente tiene que gozar de un amplio apoyo gubernamental y político, como garantía de resistencia a los obstáculos.

El apoyo existe ahora. Sin embargo, es necesario que continúe, y la continuidad del mismo, creo está íntimamente ligada al convencimiento progresivo, de que, en las actuales circunstancias, si algo realmente duradero puede hacer la actual administración, ese algo es la reforma administrativa; más aún si se considera a ésta, además, como un factor estratégico del desarrollo.

En este Ministerio de Comunicaciones, insisto, todas las condiciones del éxito de la reforma, aparentemente están dadas: apoyo gubernamental, funcionarios capaces y voluntad y decisión de hacer la reforma. Por ello, deseo expresar al Ministro, doctor Ramón J. Velásquez, que siendo éste uno de los Ministerios problemas en el ámbito general de la Administración Pública, para la Comisión de Administración Pública, la labor de reforma que él pueda dirigir en este Consejo de Reforma Administrativa, será decisiva en relación al resto de las estructuras

administrativas; y en esa labor de reforma, no sólo quiero desearle el mejor de los éxitos, sino ofrecerle, en nombre de la Comisión de Administración Pública, todo el apoyo y ayuda que ésta pueda darle.

27. LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL DE 1976 Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA *

I. INTRODUCCION

El 28 de diciembre de 1976 fue promulgada la nueva Ley Orgánica de la Administración Central la cual, al derogar el viejo Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950, sustituye la estructura organizativa de la Administración Ministerial que existía desde los años cuarenta.

Ese viejo Estatuto Orgánico, en efecto, regulaba una Administración que correspondía al Estado venezolano de los años 30, la cual permaneció vigente hasta la actualidad. Por supuesto, en 1977 no había ninguna correspondencia entre aquella estructura administrativa y las exigencias del Estado contemporáneo en Venezuela. Piénsese sólo en las cifras presupuestarias: en 1936, en Venezuela se manejaba un presupuesto público de 160 millones de bolívares y el país, en 1976, todavía pretendía manejar con aquella administración, un Estado que operaba con más de 40 mil millones de bolívares de presupuesto anual. Había, sin duda, un desfase que no permitía al Estado asumir las tareas que tiene planteado en el proceso de desarrollo contemporáneo. No hay que olvidar, por otra parte, que en los años 1970-1971, el presupuesto del sector público central era de 12 mil millones de bolívares anuales, y que en sólo tres o cuatro años, ese presupuesto ha aumentado tres o cuatro veces, aumentando, por supuesto, la capacidad de gasto público del Estado. Por tanto, si el problema de la reforma administrativa era grave en 1972, cuando se elaboró el Plan de Reforma Administrativa se comprenderá cuán grave es en la actualidad.

* Texto de la conferencia dictada en el Instituto Nacional de Higiene. UCV, en octubre de 1977.

Hoy puede decirse que el problema central de la Administración Pública y del Estado venezolano es que las exigencias que se les plantean han desbordado las posibilidades que tiene de resolverlas. Es significativo destacar, por ejemplo, que en el Informe del Contralor General de la República, presentado al Congreso en 1977, éste planteó el problema de la Administración venezolana señalando que "El panorama de la Administración deja mucho que desear en términos de eficacia, de prestación satisfactoria de servicios públicos y de utilización óptima de recursos"; y agregaba que "el desarrollo del país, el incremento de los recursos públicos, la demanda de nuevos servicios, la magnitud de los proyectos, el incremento del número de contribuyentes, el aumento y mayor complejidad de los negocios sometidos al Estado, el aumento del gasto público, y en fin, la evolución de la actividad económica y financiera del Estado, han desbordado ostensiblemente la capacidad de nuestra administración, y he aquí —concluía—, a nuestro modo de ver, el asunto fundamental".

Sin duda, creemos también que ese es el asunto fundamental que tiene Venezuela en el momento actual y que tienen todos los países subdesarrollados. En realidad más que países subdesarrollados económicamente, en realidad, lo que son es subadministrados: no podemos quejarnos de no tener recursos, particularmente en nuestro país que ha sido privilegiado y beneficiado por la riqueza petrolera; lo que no hemos sabido es administrar ese recurso. Creo, por tanto, que nuestro problema es de subadministración y esto, inclusive, se ha reconocido en documentos gubernamentales. Basta leer, por ejemplo, en los últimos dos Planes de la Nación, el reconocimiento de que las políticas y estrategias que ellos contienen no podían ser ejecutadas, si no se realizaba, paralelamente, una transformación radical de la Administración Pública.

En general, puede decirse que en nuestro país ha habido conciencia del problema; quizás lo que no ha habido hasta ahora es la decisión política de asumir ese problema.

II. LA REFORMA DE 1976

Parcialmente, sin embargo, se ha adoptado una decisión de enorme importancia: la aprobación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Central del año 1976, la cual constituye, sin duda, la primera gran medida de Reforma Administrativa que se aprueba en este país desde los años treinta.

Sin embargo, se trata de una reforma incompleta, pues la Ley no regula todos los aspectos que requiere una reforma de la Administración. Se limita a establecer una regulación de carácter estructural a nivel Ministerial y a nivel de Oficinas Presidenciales. Sin embargo, la Reforma no toca un aspecto, quizás más importante en la actualidad en la Administración venezolana, como es el de la Administración Descentralizada, es decir, ese universo de Institutos Autónomos y Empresas del Estado que integran también la Administración Nacional. Realmente, poco se logra con reformar la estructura ministerial, sin tocar todo el complejo problema de la Administración Descentralizada.

Aquí también debemos retener algunas cifras para darnos cuenta de cuál es la importancia del problema: en los años 60, hace escasamente 17 años, el gasto público consolidado de todo el sector público, era de siete mil seiscientos millones de bolívares y de ellos, cinco mil trescientos, es decir, el 70 por ciento, correspondía a la Administración Central Ministerial; y el resto, es decir un 30 por ciento, era el gasto de la Administración Descentralizada. En diecisiete años la proporción se ha invertido totalmente: en el año 1975 nos encontramos que de un gasto público consolidado de setenta mil millones, sólo diecinueve mil millones, o sea, el 28 por ciento corresponde a la Administración Central y el 72 por ciento corresponde a la Administración Descentralizada. Por tanto, hoy, lo importante a nivel de gasto público es la administración descentralizada y no la administración ministerial. Hemos reformado, sin embargo, sólo a la administración ministerial y no hemos tocado la administración descentralizada; es decir, no hemos tocado el meollo del problema administrativo en Venezuela. Si se ha realizado alguna reforma, ha sido sólo en la parte menos importante del problema, pues en la práctica, la Administración ministerial ha quedado, un poco, para las tareas tradicionales.

III. LOS CRITERIOS DE LA REFORMA

Como el objetivo de esta charla es analizar la Ley Orgánica de la Administración Central, debemos hacer un análisis de cuáles han sido los aspectos centrales de esa reforma. ¿Qué criterios se adoptaron para la reforma del año 1976, al abarcar la estructura de la Administración Central exclusivamente, es decir, a los Ministerios y a las Oficinas Presidenciales?

En cuanto a los Ministerios, una aproximación simplista llevaría a considerar que la reforma tuvo por objeto aumentar el número de

Ministerios, porque de 13 se pasó a 17 Ministerios. Pero, realmente, no es apreciación simple del número de Ministerios lo que nos puede dar la clave del porqué de esta reforma.

La reforma, en realidad, responde parcialmente a unos criterios que se establecieron en los años 1970-1972 durante el período en el cual se elaboró el Plan de Reforma Administrativa que fue presentado por la Comisión de Administración Pública al Presidente Caldera en junio de 1972, denominado "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional". En dicho documento, después de un diagnóstico de toda la estructura y el universo administrativo del Estado en Venezuela, se hizo un planteamiento tendiente a racionalizar la Administración Pública en base al criterio *sectorial*, es decir, de acuerdo a los fines que la Administración tenía y que se desprendían de la Constitución, de las leyes del Presupuesto y del mismo Programa del Gobierno. En esos fines del Estado y de la Administración podían ubicarse e identificarse una serie de sectores de actividad pública, y esos sectores los clasificamos en cuatro grandes grupos:

En primer lugar, los sectores tradicionales de política general, Administración y Defensa; en segundo lugar, los sectores de desarrollo económico; en tercer lugar, los sectores de desarrollo social; y en cuarto lugar, los sectores de desarrollo físico y de ordenación del territorio.

En base a ese análisis se pudieron identificar, en el Estado Venezolano, veinte sectores a los cuales podían reconducirse todas las actividades que éste realiza, es decir, veinte actividades centrales como tareas principales del Estado.

Esas veinte actividades permanentes son las siguientes: en el campo de la *política y administración general*, los sectores de Relaciones Políticas Interiores, de Relaciones Políticas Exteriores, de Defensa y de Justicia; en el campo del *Desarrollo Económico*, los sectores de finanzas, desarrollo industrial, comercio, turismo, minas y energía, y desarrollo agropecuario; en el campo del *Desarrollo social*, los sectores de promoción y protección social, desarrollo cultural, asuntos laborales, previsión y seguridad social, educación y salud; en el campo del *Desarrollo físico y Ordenación territorial*, los sectores de desarrollo urbano y vivienda, transporte, comunicaciones y ambiente y Recursos Naturales Renovables. A estas veinte actividades centrales del Estado se podían reconducir todo lo que el Estado realizaba.

Al proponer esta división sectorial, es claro que el problema del número de los Ministerios era y es un problema secundario. Lo impor-

tante era y es la estructuración de la Administración por sectores, de manera que cada una de estas actividades del Estado tuviese una conducción uniforme. En esta forma, con veinte sectores divididos en cuatro grupos (política general, desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo físico) la organización de la Administración Ministerial podía variar en número de Despachos de cuatro a veinte Ministerios.

El problema del número de Ministerios, insisto, era un problema secundario; dependía de la importancia política de los sectores. Asignar a un sector una Administración Ministerial, es decir, responsabilizar de una política sectorial a uno de los órganos directos del Presidente de la República, es una decisión que depende de la importancia política que se asigne en un momento determinado a la actividad concreta. Las fórmulas en la Administración comparada son variables: algunas veces encontramos soluciones de pocos niveles ministeriales altos, con muchas secretarías de Estado que les son dependientes, o simplemente, una organización ministerial uniforme como es el caso de Venezuela.

El esquema sectorial que propusimos en 1972 fue parcialmente acogido por la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976 y los 16 Ministerios que se han creado de carácter sectorial, básicamente, responden a ese esquema sectorial. Sin embargo, se pueden formular críticas respecto de dos de esos Ministerios que, realmente, no tienen carácter sectorial.

En primer lugar, respecto del Ministerio de la Juventud con competencias en el campo de la juventud, niñez e infancia como lo habían venido definiendo los estudios hechos en el Consejo Venezolano del Niño. En nuestro criterio, el problema de la juventud y la infancia es, realmente, un problema de promoción y de protección social y, por tanto, repasa el solo problema de la juventud. Al crearse el Ministerio de la Juventud, se ha buscado atender parcialmente el sector, pero no se ha atendido coherentemente todo el problema de la promoción y de la protección social. Este sector sigue desasistido institucionalmente, porque siguen en manos, parcialmente, de muchas instituciones: de la Dirección de Bienestar Social del Ministerio de Sanidad; de los Institutos que tienen a su cargo la cultura, porque la cultura es el primer instrumento de Promoción y Protección Social (la cultura popular y no la cultura elitesca que es la que hemos venido desarrollando); de Institutos como el Instituto Nacional de Deportes, y otras áreas de Promoción y Protección Social las cuales, lamentablemente, están olvidadas, como es el área de protección al anciano.

En esta forma se ha creado sólo un Ministerio de la Juventud, y hemos olvidado que existen otros estratos y grupos que requieren de promoción y protección en el país. Pienso, por otra parte, que este Ministerio es y será un fracaso, porque no ha pasado de ser concebido como un organismo seudocoordinador de deportes y de actividades juveniles en el cual no ha logrado, ni siquiera, integrar programas de rango ministerial.

Otro de los Ministerios que no tienen justificación alguna, en mi criterio, es el Ministerio de Información y Turismo. En este Despacho se mezclan dos actividades estatales que no guardan mayor relación sustancial: la información, que es una función global que interesa a todos los sectores, con un sector específico y sin gran relevancia política, como el turismo. En este caso hay inclusive, una falla de técnica administrativa elemental: la mezcla de un sector con una función. El turismo, por ejemplo, es una actividad que implica ejecución de programas concretos por un grupo de órganos individualizados y determinados. La información, en cambio, es una actividad que ocupa a toda la Administración: crear un Ministerio de Información es como crear un Ministerio de Personal, de Informática, para las Estadísticas, de la Contabilidad o del Presupuesto. Precisamente, se ha sacado el presupuesto del Ministerio de Hacienda, porque no es una actividad sectorial, y se lo ha llevado a la Presidencia de la República, creándose la Oficina Central de Presupuesto. La razón está en que, desde la Presidencia, esa Oficina puede atender a todos los organismos sectoriales. Con la reforma de 1976, contradictoriamente, se ha sacado de la Presidencia una función general como es la Información, que estaba asignada a una Oficina Central, y se la ha llevado a un Ministerio, creándose un híbrido que ni hace turismo, ni realiza información.

Por otra parte, el turismo no es un sector que tenga importancia en Venezuela, como puede serlo en otros países. En España se justificaba un Ministerio de Turismo y aún así, siendo el turismo la primera fuente de ingreso de divisas en ese país, hace algunos meses, se ha eliminado el Ministerio de Información y Turismo que los proyectistas de 1976 tuvieron como modelo, y esa actividad se asignó al Ministerio de Industria y Comercio, habiéndose pasado la Información a la Presidencia del Gobierno. Sin duda, la copia de este modelo español abandonado en España, es otro de los desaciertos de la reforma de 1976.

La creación de ambos Ministerios, el de Información y Turismo y el de la Juventud, sin duda, tiene como motivación, antes que darle una mayor racionalidad a la Administración Pública, una de carácter

político circunstancial que provocará, sin duda, su revisión y modificación en un futuro próximo.

Aparte de estos dos casos, en el resto de la estructura ministerial se siguió el criterio de la división por sectores y se produjeron unas reformas de enorme importancia, sobre todo en los sectores del desarrollo físico y ordenación del territorio que tenían menos atención coherente e institucional. Por eso, el Ministerio de Obras Públicas, que actuaba como el Ministerio más importante de la Administración Central, se dividió en tres Ministerios y se crearon en su lugar: el Ministerio del Desarrollo Urbano, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Aparte de los dieciséis Ministerios sectoriales, se creó también, el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República con el objeto de establecer, a nivel de la Presidencia, un organismo coordinador que pudiera auxiliar al Jefe del Ejecutivo en sus tareas de ejecución de políticas y actividades y que pudiera servir de organismo y de seguimiento en las decisiones del Consejo de Ministros y de la Presidencia. Se trata, sin duda, de un organismo necesario.

El otro aspecto de la Ley Orgánica es la regulación de la Administración funcional a nivel de las Oficinas Presidenciales y en este campo, lo que ha hecho la Ley es recoger, institucionalmente, una realidad que se había venido estructurando progresivamente.

En efecto, puede decirse que el monopolio de la Administración Central en Venezuela, hasta el año 1958, lo tuvieron los Ministerios, ya que sólo ellos configuraban la organización de la Administración Central. A partir del 1958, con la creación de CORDIPLAN y de la Comisión de Administración Pública, y luego con la creación de la Oficina Central de Personal y de la Oficina Central de Información en 1970, se han venido estructurando una serie de unidades que cumplen actividades comunes en todos los organismos públicos, ya que han dado origen a estas Oficinas Presidenciales que sirven como eje de esos sistemas administrativos de carácter funcional. La nueva Ley Orgánica ha consolidado estas Oficinas y ha agregado, a la lista precedente, la Oficina Central de Presupuesto, la cual absorbe las funciones presupuestarias que ejercía el Ministerio de Hacienda; y a la Oficina Central de Informática y Estadísticas, la cual tienen por objeto la recopilación de estadísticas y el tratamiento de la información, habiendo absorbido las funciones anteriormente atribuidas al Ministerio de Fomento. La ley, como se dijo, ha eliminado a la antigua Oficina Central de Información, al atribuir sus funciones al Ministerio de Información y Turismo.

IV. PERSPECTIVAS FUTURAS

La reforma de 1976, aparte de las críticas particulares que se le pueden formular es, sin duda, un paso de enorme importancia en la Administración venezolana. Su análisis permite destacar aspectos positivos. Con la Ley Orgánica se ha establecido un nuevo esquema sectorial a la Administración, y se le ha dado coherencia sectorial a ciertas áreas que antes estaban dispersas. Por ejemplo, se destaca el tratamiento integral y cohesionado del sector Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, antes disperso entre el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Agricultura y Cría y otros múltiples organismos autónomos. Otro sector que ha recibido una coherencia importante es el sector Desarrollo Urbano y Vivienda. Siendo el proceso de la urbanización, uno de los problemas fundamentales del desarrollo del país, es, sin duda, la institucionalización de este sector lo que va a permitir, en el futuro, integrar adecuadamente ese sector.

Otro sector que ha recibido una institucionalización de enorme importancia ha sido el sector transporte. Debe recordarse el anuncio público reciente formulado por el Presidente de la República para resolver el congestionamiento del Puerto de La Guaira: la solución estaba en la designación de una Comisión de cinco Ministros cuyos despachos tenían competencias en materia portuaria: la vialidad estaba en el Ministerio de Obras Públicas, organismo que construía los Puertos; el Ministerio de Comunicaciones tenía a su cargo la Dirección de Marina Mercante, órgano que operaba los Puertos a través de los servicios de pilotaje; el Ministerio de Hacienda era el Despacho que administraba la parte hacendística de los Puertos y los servicios de caleta y estiba; y el Ministerio de la Defensa, a través de la Guardia Nacional, era el Despacho que tenía a su cargo los servicios de resguardo nacional. Por ello, para tratar de solucionar un problema como es el del congestionamiento del Puerto de La Guaira, había que nombrar una Comisión de cinco Ministros; con la creación del nuevo Ministerio de Transporte y Comunicaciones, ahora sólo será un Ministro el encargado de la conducción del sector, al estar integrado por todos los servicios que antes estaban dispersos, y al cual está adscrito, además, el Instituto Nacional de Puertos.

Por ello, debe destacarse que la institucionalización sectorial lograda en muchas áreas por la nueva Ley Orgánica, es un paso realmente muy importante en el proceso de reforma de la Administración Venezolana. Sin embargo, a pesar de la Ley, continúan los problemas de coordinación y desintegración en ciertos sectores importantes que no han

sido institucionalizados debidamente. En efecto, estimamos que el sector más importante de la actividad que debe cumplir actualmente el Estado en Venezuela, como Estado Social y Democrático de Derecho, está en el campo del desarrollo social, y es el sector de promoción y protección social. Sin embargo, este sector no ha sido atendido ni integrado, y antes de crearse un Ministerio que se ocupase integralmente del Sector Promoción y Protección Social, como Ministerio de Desarrollo Social, lo que se ha hecho es institucionalizar sólo una pequeña parte del mismo, al establecerse el Ministerio de la Juventud, el cual, insisto, no parece adecuado para servir ni siquiera para la atención del problema social de la juventud venezolana, particularmente la de las áreas marginales.

En contraste con lo anterior, la ley ha institucionalizado otros sectores que no son importantes, como el caso comentado del turismo; y además, no ha abordado otros sectores que permanecen aún desintegrados, como sectores administrativos, sin tener una autoridad pública única que los comande. Sin duda, uno de esos sectores, es el sector salud, que no fue tocado por la nueva ley. El Ministerio de Sanidad y Asistencia Social quedó exacto, con las mismas funciones y estructura, de cuando fue creado en los años 30. Con posterioridad, se han ido creando nuevos Institutos, y agregándosele nuevos servicios, pero sin que el Ministerio haya sido objeto de un tratamiento integral y coherente. Por ejemplo, en el campo de la atención médica los órganos responsables están dispersos en toda la Administración Pública, no sólo en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, sino en el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales que, tradicionalmente, dependía y sigue dependiendo del Ministerio del Trabajo.

En definitiva, pensamos que la reforma tiene aspectos positivos porque ha institucionalizado sectores que requerían esa institucionalización; pero también tiene aspectos negativos, por institucionalizar sectores que no tienen importancia en nuestro país, y por no haber abarcado la reforma de ciertos sectores, como el caso del sector salud. Por otra parte, por supuesto, adolece, la reforma, de la gran falla de no haber abarcado la Administración Descentralizada, la cual, sin duda, es la más importante de la Administración Venezolana actual.

II. PERSPECTIVAS

28. ALGUNOS CRITERIOS PARA LA TRANSFORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: 1974-1979 *

I. LA POLITICA DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ACCION DE GOBIERNO (1974-1979)

Sin lugar a dudas, puede decirse que la política de reforma administrativa (pp. 14 y ss.)** dentro de los objetivos de Transformación del Estado (pp. 8 y ss.) constituyen uno de los aspectos centrales de la Acción de Gobierno propuesta por el Presidente Carlos A. Pérez en 1973. Hasta tal punto ello es así, que en muchos aspectos, expresamente, se supedita la realización de metas y transformaciones sectoriales en el campo económico y social, a una transformación previa de las instituciones administrativas a cuyo cargo están las actividades de los sectores: así se señala expresamente en el campo del sector de desarrollo industrial (p. 29), en el campo del sector salud (p. 61), en el campo del sector desarrollo urbano y vivienda (p. 68), y en el campo del sector de política exterior (p. 77). Se sigue así la misma orientación, en cuanto al carácter estratégico de la reforma de la Administración Pública, de lo expuesto en el IV Plan de la Nación 1970-1974.

* Publicado en *Revista Control Fiscal y Tecuificación Administrativa*, CGR, N° 73, Caracas, 1974, pp. 6 a 22.

** Las citas de páginas que se harán a todo lo largo de este documento se refieren a la publicación siguiente: Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, Caracas, 1973 (ed. 1/16), 80 pp.

II. LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS MINISTERIALES

A. *Presupuestos de una Reforma*

El aspecto central a tener presente en la reforma de la Administración Pública, cuando ella abarca aspectos macroadministrativos, es que cualquier decisión que conlleve la creación, fusión o extinción de un Ministerio o de un instituto autónomo, necesariamente tiene repercusiones en otros sectores de actividad pública distintos de aquel a cargo, básicamente, de la unidad administrativa afectada directamente. Por ello, medidas como las señaladas no deben tomarse aisladamente, sino que para ello al menos deben tenerse claras todas las repercusiones que comportan en otros sectores y en otras instituciones, así como las necesidades de reforma que provocarán en diferentes sectores. Esta "reacción en cadena" que va implícita en todo acto de reforma, debe preverse y eventualmente seguirse; lo que no puede es ignorarse y lo que no debe es dejarse a un lado. Los estudios y programas elaborados durante los últimos años por la Comisión de Administración Pública, en tal sentido, suministran un marco conceptual que permite tener una visión general, macroadministrativa, de la problemática de la Administración Pública venezolana en la década de los setenta; y dichos estudios e informes no deben dejar de utilizarse, sin que ello signifique que se tengan que seguir al pie de la letra, las diversas propuestas de reforma formuladas con anterioridad.

B. *La Reforma en el grupo de sectores de Política y Administración General*

a) *Sector de Política Exterior*

La necesidad de la reforma del Ministerio de Relaciones Exteriores (p. 77), no sólo abarca aspectos de organización interna para la formulación de la política internacional de la República (p. c., creación de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores), sino que debe abarcar aspectos externos al sector de gran importancia, y en particular los relativos a establecer o consolidar las relaciones entre este sector y el sector comercio, particularmente en lo que se refiere al comercio exterior. En otras palabras, debe definirse con precisión si el Instituto de Comercio Exterior debe quedar adscrito al MRE o al Ministerio que tenga a su cargo el sector comercio (un Ministerio de Comercio o de Industria y Comercio, p. e.). En todo caso, ello depende de la política que se defina en relación a las exportaciones y a las industrias de expor-

tación. Sin embargo, el hecho de que el ICE tenga relación con la política económica internacional no implica que necesariamente deba estar adscrito al MRE, pues las actividades mineras y de hidrocarburos tienen mayor vinculación con la política económica internacional y no por ello se integran al MRE. Estimamos que deben establecerse en dicho Ministerio oficinas de enlace con el sector comercio y el sector hidrocarburos (en el área de comercio exterior), pero dichas actividades deben dar origen a administraciones separadas.

b) *Sector de Política Interior*

No se definen expresamente en la Acción de Gobierno políticas de reforma administrativa en este sector, pero indudablemente que el Ministerio de Relaciones Interiores requiere de urgentes reformas internas, y de quizás una que afecta campos macroadministrativos, con motivo de la creación de la Policía Nacional que prevé la Constitución (Art. 136), en coordinación con las policías estatales y municipales. La Policía Nacional, en este sentido, podría atribuirse a la Guardia Nacional (FAC) conforme a las motivaciones que dieron origen a la creación de esta Fuerza, y de acuerdo a las experiencias que muestra la administración comparada.

c) *Sector Defensa*

Con motivo de la creación de una Policía Nacional, como policía administrativa general y especial, serían necesarias reformas en el Ministerio de la Defensa para ajustar la asignación, a las Fuerzas Armadas de Cooperación, como se ha señalado anteriormente, de funciones de la administración civil (policía).

d. *Sector Justicia*

La Acción Administrativa prevé, en el Ministerio de Justicia, reformas tendientes (pp. 9 y 10) a crear una Comisión Nacional de Reforma Legislativa, lo que implicaría definir claramente un programa de legislación y seguridad jurídica registral y notarial; la modernización de la legislación relativa al Poder Judicial, lo que implicaría redefinir los programas de Justicia y Cultos; y la transformación del régimen penitenciario, lo que implicaría la definición de un programa de defensa social en el cual se integrarían, además, las actividades de prevención del delito y Policía Judicial.

C. *La Reforma en el Grupo de Sectores de Desarrollo Económico*

e) *Sector de Desarrollo Industrial*

La Acción de Gobierno supedita, materialmente, la realización de la Nueva Política Industrial (pp. 25 y ss.) a la ejecución de transformaciones institucionales y administrativas en los organismos del sector (p. 29). En consecuencia, ante todo, parecería indispensable transformar el Ministerio de Fomento en un Ministerio de Industrias, en el cual se integrarían las actividades sectoriales de planificación del desarrollo industrial; las actividades de promoción y fomento industrial, vinculadas además al desarrollo tecnológico con fines industriales, por lo que le estaría adscrito el proyectado Banco Nacional de Tecnología (pp. 30 y 72); las actividades de financiamiento industrial que exigirían una reorganización de la CVF, BIV y CONAFIN (pp. 28 y 31), y su integración en una organización tipo "holding", adscrita también al Ministerio de Industrias (de dicho "holding" dependerían los programas nacionales de financiamiento a la industria —BIV, CONAFIN y parte de la CVF— y los programas regionales de financiamiento y promoción industrial —parte de la CVG en la Región de Guayana, CORPOZULIA en la Región Zuliana, CORPOANDES en la Región de los Andes, CORPOCIDENTE en la Región Centro-Occidental, CORPORIENTE en la Región Nor-Oriental, y parte de la CVF en las Regiones Central y Capital—. Esta organización tipo "holding" garantizaría la coherencia y racionalidad necesaria a la política de financiamiento industrial); las actividades de producción industrial o de administración de las industrias básicas del Estado (pp. 29 y 30), que podrían también integrarse en una organización tipo "holding" (p. 30), en la cual participarían parte de la CVG (excluyendo lo relativo a la promoción del desarrollo estrictamente regional) y sus empresas industriales (SIDOR y EDFELCA) o sus participaciones en ellas (ALCASA); las industrias dependientes de la CVF (Centrales Azucareros) y, eventualmente, las industrias petroquímicas (IVP) y de sal (ENSAL), a su vez con una organización piramidal.

f) *Sector Finanzas*

La reforma del Ministerio de Fomento, y su conversión en un Ministerio de Industrias, implicaría la necesidad de integrar el sector finanzas en un Ministerio de Finanzas en sustitución del Ministerio de Hacienda, integrando en el mismo todos los programas de control e intervención financiera y crediticia: Superintendencia de Seguros y Cooperativas,

actualmente adscritas al Ministerio de Fomento; Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Entidades de Ahorro y Préstamo y Comisión Nacional de Valores, actualmente adscritas al Ministerio de Hacienda. La redefinición del sistema presupuestario y sus relaciones con el de planificación (pp. 11 y ss.), conducirían a crear una Oficina Central de Presupuesto a nivel de la Presidencia de la República, por lo que en el Ministerio de Finanzas habría que reorganizar las actividades del sistema financiero, y particularmente las relativas a los ingresos públicos (rentas) para asegurar la ejecución de la política fiscal (pp. 12 y ss.) y las relativas al control y racionalización del gasto público (p. 13), lo que daría origen, por ejemplo, al establecimiento de un sistema de contabilidad pública a nivel del Ejecutivo Nacional y de mecanismos adecuados para la administración del patrimonio nacional (bienes nacionales).

g) *Sector Comercio*

La reforma en el sector de política exterior, como se dijo, exigiría una redefinición del sector comercio (exterior e interior) que, por otra parte, tiene una importancia creciente. En efecto, en el campo del subsector comercio exterior, la importancia del mismo deriva del nuevo modelo de crecimiento hacia afuera, de la consecuente política de promoción de exportaciones y fomento de las industrias de exportación, y de la participación de Venezuela en los procesos de integración económica latinoamericana y del Grupo Andino. En el campo del subsector de comercio interior, la importancia deriva de las crecientes actividades de protección al consumidor, control de precios y lucha contra la inflación. Se podría pensar entonces, en integrar todos estos programas en un Ministerio de Comercio al cual se transferirían los programas correspondientes del actual Ministerio de Fomento y del ICE, tal como lo ejemplifica la administración comparada o integrarlos, junto con los programas del sector de desarrollo industrial, en un Ministerio de Industria y Comercio. Esta opción, en todo caso, estaría basada en motivaciones políticas de prioridad e importancia de ambos sectores, y del impulso que quiera darse a ellos.

h) *Sector Turismo*

La reciente creación de la Corporación Nacional de Turismo, paralela a la integración de las actividades del sector comercio en un Ministerio de Comercio, o la alternativa de un Ministerio de Industria y

Comercio, exigiría la adscripción al correspondiente, de la referida Corporación. La importancia del sector turismo, en todo caso, actualmente no parecería tal como para dar lugar a la creación de un Ministerio especializado.

i) *Sector de Hidrocarburos y Minería*

En vista de la decisión vislumbrada de que la CVP rija en el futuro la industria petrolera (pp. 24 y 25), se exige la integración de las actividades industriales del Estado en estos sectores, en organizaciones tipo "holding", dependientes del Ministerio de Minas e Hidrocarburos. En esta forma, la CVP se constituiría en la entidad matriz de un "holding" petrolero y de gas —lo que se permite por su propia Ley de creación— que integre las industrias de explotación petrolera, las industrias de explotación de gas, las actividades de distribución de los derivados del petróleo, y la administración de la flota petrolera, cada una como empresa separada. Asimismo, en el supuesto de que se adelantase la reversión (p. 24), las diversas empresas nacionalizadas, integradas al "holding" señalado, también conservarían su individualidad. En el campo de la industria minera, las diversas empresas del Estado se integrarían también a un "holding" dirigido por la Corporación Venezolana de Minería, en proyecto. Por último, y en el área de las industrias petroquímicas, también en una organización tipo "holding", deberían incorporarse al "holding" de industrias básicas del Estado, al cual se ha hecho referencia anteriormente, adscrito al Ministerio de Industrias, o en su defecto, tal como sucede en la actualidad, permanecer adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos. En todo caso, la importancia de las actividades en las industrias petroleras o mineras exigiría la reforma del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, de manera que pueda realmente gobernar, coordinar y controlar las actividades del sector, para lo cual la adscripción de los entes descentralizados al mismo deberá ser efectiva.

j) *Sector de Desarrollo Agropecuario*

Para ejecutar la política de Reconstrucción de la Agricultura (p. 31 y ss.) uno de los pilares principales de la Acción de Gobierno, se impone la reforma institucional del sector (pp. 31 y 33). Para ello, el Ministerio de Agricultura y Cría podría transformarse en un Ministerio de Desarrollo Agropecuario a cargo únicamente del sector desarrollo agro-

pecuario, o en un Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales, si se decide que debe tener a su cargo los sectores de desarrollo agropecuario y de recursos naturales renovables, como parece sugerir la Acción de Gobierno (p. 33).

En todo caso, y concretando el comentario al sector desarrollo agropecuario, el Ministerio respectivo tendría que tener a su cargo las labores de planificación del sector; las actividades de investigación y extensión agrícola y pecuaria (actualmente a cargo del MAC); las actividades de dotación de tierras e infraestructura, a través del IAN; las actividades de financiamiento agropecuario, a través de una organización tipo "holding" que integraría al BAP y al BDAP; y las actividades de comercialización y mercadeo agropecuario realizadas a través de la Corporación de Mercadeo Agrícola y de empresas como ADAGRO.

D. *La reforma en el grupo de sectores de desarrollo social*

k) *Sector de Promoción y Protección Social*

En el campo del sector promoción y protección social, que abarca los programas de protección social (menores, ancianos, etc.); bienestar y asistencia social (ayudas, nutrición, etc.); y promoción social (desarrollo de la comunidad, etc.), la Acción de Gobierno propone una serie de reformas, las cuales sin embargo no integran totalmente el sector: promoción y protección del niño y la juventud, mediante el proyecto de crear un Ministerio de la Juventud (p. 54); bienestar y asistencia social, mediante el fortalecimiento de la Dirección de Bienestar Social y reorganización del Instituto Nacional de Nutrición (p. 67); y promoción social, particularmente en las áreas marginales urbanas, mediante la reorganización de FUNDACOMUN (p. 20). Ahora bien, partiendo de la necesidad de estructurar una política social amplia, tal como se plantea en la Acción de Gobierno (p. 54), parecería más adecuado dar coherencia a todo este sector, ya que todos sus programas están íntimamente vinculados y unidos (no es posible concebir una política de la juventud aislada de los otros programas de desarrollo social), y crear un Ministerio de la Juventud "ampliado", es decir, un Ministerio de la Juventud y del Desarrollo Social que integre todos los programas del sector señalados, y al cual se adscribirían el Instituto Nacional de Nutrición, el Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos, el CVN, el IND, FUNDACOMUN y todos los demás entes descentralizados que actúan en el sector.

l) *Sector de Desarrollo Cultural*

El sector de desarrollo cultural, también fue objeto de análisis institucional en la Acción de Gobierno (pp. 51 a 53), y una reorganización del INCIBA debería conducir a su configuración como el organismo rector de la política de cultura popular. En este sentido, su adscripción al señalado Ministerio de la Juventud y del Desarrollo Social parecería evidente.

ll) *Sector de Asuntos Laborales y*

m) *Sector de Seguridad y Previsión Social*

La reforma proyectada en la Acción de Gobierno respecto del sector salud (pp. 61 y ss.), que se analizará más adelante, implicará necesariamente la reestructuración institucional de los organismos del sector de asuntos laborales y del sector de seguridad y previsión social, de manera de transformar el Ministerio del Trabajo en un Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social, es decir, en el órgano ministerial de adscripción del IVSS, transformado en una caja de seguridad social, y no como un organismo prestador de servicios médicos (p. 61), y de los demás entes autónomos de previsión social, integrados todos en un sistema de seguridad y previsión social.

n) *Sector Educación*

Otro de los sectores centrales de la política definida en la Acción de Gobierno, es el sector educación (la Reforma Educacional, p. 41 y ss.), respecto del cual se prevén reformas legales y administrativas de importancia (p. 43). De acuerdo a ello, el Ministerio de Educación requeriría de una reestructuración global, en base a tres programas principales: el programa de docencia, en todas sus facetas, niveles y ciclos; el programa de educación superior y universitaria; y el programa de investigaciones científicas y tecnológicas (IVIC), este último vinculado estrechamente al sistema científico y tecnológico (planificación), y a los programas de desarrollo tecnológico aplicados a la industria, a los que se hizo referencia.

ñ) *Sector Salud*

En el campo del sector salud, el Ministerio de Sanidad convertido en un Ministerio de Salud, se integraría básicamente con dos programas: el programa de atención médica integrado en el Servicio Nacional de

Salud, y el programa de saneamiento ambiental. La integración de los diversos programas de atención médica en un Servicio Nacional de Salud (pp. 61 y 62) implicaría, indudablemente, una reforma radical tanto del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social como del IVSS (p. 61), quedando este último como una caja de seguridad social adscrito al Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social. Por otra parte, y aun cuando en la Acción de Gobierno se habla de un Servicio Nacional de Salud y Bienestar Social (SNSBS) (p. 61), consideramos que los programas de bienestar social que no formarían parte de las actividades de atención médica, deberían integrarse al sector de promoción y protección social, ya comentado, a cargo de un Ministerio de la Juventud y del Desarrollo Social, quedando el Ministerio de Salud, básicamente, para los programas de atención médica y saneamiento ambiental. De lo contrario, el volumen y magnitud de los problemas conexos con la integración y unificación de los programas de atención médica, producirían —en caso de estar integrados— el riesgo de minimizar los programas de bienestar social.

E. *La Reforma en el Grupo de Sectores de Desarrollo Físico y Ordenación Territorial*

o) *Sector de Recursos Naturales Renovables*

La reforma administrativa en el sector de recursos naturales renovables, está íntimamente relacionada con el proyecto de la Acción de Gobierno de establecer un Ministerio de Recursos Naturales (p. 33), a cargo tanto del sector de desarrollo agropecuario como del sector de recursos naturales renovables. Sin embargo, los agudos problemas existentes en el sector de desarrollo agropecuario, así como los crecientes problemas derivados del aprovechamiento de los recursos hidráulicos, forestales y suelos, plantean la disyuntiva —cuya decisión también es de importancia o prioridad político-sectorial— de crear un Ministerio de Recursos Naturales separado, a cargo del sector de recursos naturales renovables, o integrado junto con el sector de desarrollo agropecuario, al Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales. Parecería, en todo caso, que por los problemas del sector de desarrollo agropecuario (la Reconstrucción de la Agricultura, pp. 31 y ss.), y los avances logrados en la definición de políticas de aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, particularmente de los hidráulicos (COPLANARH), sería más aconsejable la creación de dos Ministerios separados. En este caso, el proyectado Instituto Nacional de Pesca (p.

38) quedaría adscrito al Ministerio de Recursos Naturales, junto con el recién creado Instituto Nacional de Parques y el Instituto de Riego previsto en la Ley de Reforma Agraria. En todo caso, un Ministerio de Recursos Naturales como el señalado, se formaría con parte del MOP (Dirección General de Recursos Hidráulicos) y parte del MAC.

p) *Sector de Desarrollo Urbano y Vivienda*

En la Acción de Gobierno se prevé expresamente la reforma institucional del sector desarrollo urbano y vivienda (pp. 68 y ss.), lo cual llevaría a la creación de un Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, conforme al proyecto ya elaborado, que se integraría con parte del actual MOP (Dirección General de Desarrollo Urbano) y al cual estarían adscritos los institutos autónomos que operan en el sector: el BO, el INOS, los programas de vivienda de FUNDACOMUN y el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo.

q) *Sector Transporte y*

r) *Sector Comunicaciones*

Por último, en la Acción de Gobierno se hace una referencia a la reforma de los servicios de transporte y comunicaciones (correos, teléfonos y telégrafos) (p. 15), lo que, junto a la reformulación de los programas del actual MOP (dos de cuyas direcciones pasarían, como se ha visto, al Ministerio de Recursos Naturales y al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano), daría lugar antes que nada, a la integración administrativa de los mismos. El sector transporte en la actualidad está disperso entre el MOP (Dirección General de Vialidad y CONAVIAL) y el Ministerio de Comunicaciones (Marina Mercante, Aviación Civil y Tránsito Terrestre), y su integración en un Ministerio del Transporte es un imperativo del progreso de los medios de transporte, siguiendo los esquemas que muestra, por otra parte, la administración comparada. A este Ministerio del Transporte, quedarían adscritos los diversos entes que prestan servicios en el sector (LAV, VIASA, Instituto del Aeropuerto de Maiquetía, CAVN) y, por ejemplo, la proyectada Administración (autónoma) del Transporte del Area Metropolitana de Caracas.

La integración del sector transporte exigiría, asimismo, la integración administrativa del sector comunicaciones. Sin embargo, en virtud de que la administración de este sector se realiza básicamente a través de administración descentralizada (CANTV) o se proyecta realizar por esta vía (Empresa de Correos y de Telecomunicaciones), quizás

no se justificaría la creación de un Ministerio de Comunicaciones separado, por lo que los sectores transporte y comunicaciones se integrarían en un Ministerio de Transporte y Comunicaciones con parte de lo que es actualmente el MOP y del Ministerio de Comunicaciones.

F. Resumen y Recapitulación para una Reforma Ministerial

Un esquema de reforma macroadministrativa a nivel ministerial como la esbozada, siguiendo las orientaciones generales de la Acción de Gobierno (1974-1979), podría dar lugar a una Administración Ministerial con los siguientes Despachos:

1. Ministerio de Relaciones Interiores (sector de relaciones políticas interiores).
2. Ministerio de Relaciones Exteriores (sector de relaciones políticas exteriores).
3. Ministerio de Defensa (sector defensa).
4. Ministerio de Justicia (sector justicia).
5. Ministerio de Industrias (sector de desarrollo industrial).
6. Ministerio de Comercio (sectores de comercio —interior y exterior— y turismo).
7. Ministerio de Finanzas (sector finanzas y sistema financiero).
8. Ministerio de Minas e Hidrocarburos (sector de minas e hidrocarburos).
9. Ministerio de Desarrollo Agropecuario (sector de desarrollo agropecuario).
10. Ministerio de la Juventud y del Desarrollo Social (sector de promoción y protección social y sector de desarrollo cultural).
11. Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social (sectores de asuntos laborales y de seguridad y previsión social).
12. Ministerio de Educación (sector de educación).
13. Ministerio de Salud (sector salud).
14. Ministerio de Recursos Naturales (sector de recursos naturales renovables).
15. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (sector de desarrollo urbano y vivienda).
16. Ministerio de los Transportes (sector transporte).
17. Ministerio de Comunicaciones (Sector comunicaciones).

Esta fórmula de 17 Ministerios podría reducirse a 14 Ministerios, integrándose los Nos 5 y 6 en un Ministerio de Industria y Comercio; los N° 9 y 14 en un Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales; y los Nos. 16 y 17 en un Ministerio de Transportes y Comunicaciones. En esta forma, el número de Ministerios podría no variar sustancialmente respecto de los actuales. Sin embargo, el número de los Ministerios definitivamente no es lo importante; lo esencial es la reforma de la administración ministerial con criterio sectorial.

En todo caso, el esquema esbozado afectaría la estructura ministerial actual, particularmente, en los siguientes ministerios: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Justicia, Ministerio de Fomento, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Agricultura y Cría, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Comunicaciones.

En el esquema de 17 Ministerios, en efecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores pasaría parte de sus competencias al futuro Ministerio de Comercio (o al de Industria y Comercio); el Ministerio de Justicia pasaría parte de sus competencias al futuro Ministerio de la Juventud y del Desarrollo Social; el Ministerio de Fomento actual pasaría de sus competencias a la Presidencia de la República (estadísticas), al Ministerio de Finanzas (Superintendencias), al Ministerio de los Transportes (tarifas), al Ministerio de Industria y al Ministerio de Comercio (o al de Industria y Comercio) y, por tanto, desaparecería como tal; el Ministerio de Hacienda pasaría parte de sus competencias a la Presidencia de la República (presupuesto) y se reestructuraría con nuevos programas del sector finanzas y del sistema financiero en un Ministerio de Finanzas; el Ministerio de Agricultura y Cría también desaparecería como tal, y con parte de sus actuales competencias se estructurarían el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Ministerio de Recursos Naturales; el Ministerio del Trabajo asumiría además los programas del sector de seguridad y previsión social y se transformaría en un Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social; el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social pasaría parte de sus competencias al futuro Ministerio de la Juventud y del Desarrollo Social y se reestructuraría completamente en un Ministerio de Salud; el Ministerio de Obras Públicas desaparecería como tal, y con sus competencias se estructurarían el futuro Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el futuro Ministerio de los Transportes y el Ministerio de Recursos Naturales; y el Ministerio de Comunicaciones pasaría parte de sus competencias al Ministerio de los Transportes.

III. LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA (INSTITUTOS AUTONOMOS)

La reforma de la administración descentralizada que se prevé en la Acción de Gobierno (p. 14), en ningún caso puede realizarse aisladamente, sino que la misma está vinculada a la reforma ministerial. No pueden, racionalmente, reformarse los institutos autónomos sin una reforma previa de los Ministerios; y ésta, necesariamente, implica la reforma de aquéllos. No hay que olvidar que el crecimiento de la administración descentralizada en las últimas décadas se ha realizado en perjuicio de competencias y poderes de los Ministerios. En todo caso, no sólo se impone una redefinición sectorial de las tareas y funciones de los diversos entes descentralizados, sino básicamente una adscripción ministerial adecuada, algunas de cuyas modalidades se han señalado (parte II), y una integración de muchos de ellos en organizaciones tipo "holding".

IV. LA REFORMA DE LOS ORGANISMOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

La reforma propuesta en la Acción de Gobierno en el campo de los sistemas de planificación y presupuesto (pp. 11 y ss.), no sólo exigirá reformar y reforzar las funciones de CORDIPLAN, sino crear a nivel presidencial una oficina Central de Presupuesto y una Oficina Central de Estadísticas. Por ello, estas tres Oficinas, más la Comisión de Administración Pública (integrada a Cordiplán o como una Oficina Central de Reforma Administrativa, una vez ejecutada ésta), podrían integrarse en un nuevo Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República. En la misma forma, la reforma que está exigiendo la Secretaría General de la Presidencia, tanto por su importancia y por el papel que desempeña, como la adscripción a la misma de la Oficina Central de Información y la Oficina Central de Personal, podrían dar lugar a la creación de otro Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República.

En relación con la reestructuración de los organismos de la Presidencia, por ejemplo, el sistema científico y tecnológico (dirigido por el CONICIT) (pp. 43 y 72) se adscribiría al Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia, al igual que el sistema de formación de funcionarios públicos (cuyo embrión sería la actual ENAP) a cargo de un Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública.

Por su parte, al Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República se adscribiría el sistema de control administrativo (denuncias, etc.).

V. LA REFORMA REGIONAL

En la Acción de Gobierno se hicieron especiales referencias a los aspectos de la regionalización administrativa (pp. 7 y 8), lo que significaría la profundización de la política de regionalización definida en los años anteriores. Ello requeriría una audaz política de desconcentración administrativa (p. 8), la reforma de las Corporaciones de desarrollo regional y la consolidación del sistema de planificación regional (pp. 7 y 8), y el inicio de un proceso de descentralización hacia las administraciones regionales y locales, lo que exigirá una reforma de la Administración municipal (pp. 9 y 11). En todo caso, es de destacar que la consolidación de la reforma regional y la desconcentración de la Administración Nacional hacia las regiones, de manera que las decisiones sobre asuntos regionales se tomen a nivel de región, sólo podrán llevarse a cabo una vez realizada la reforma de la Administración Central (Ministerial) y descentralizada (Institutos Autónomos). De lo contrario, se correría el riesgo de reproducir a nivel regional, la ausencia de coordinación que se observa a nivel central, particularmente a nivel sectorial. Por eso hemos dicho en más de una oportunidad que la desconcentración regional implica previamente un proceso de "concentración" sectorial a nivel nacional.

VI. ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA

Una reforma como la planteada y sugerida por la Acción de Gobierno, tanto a nivel de la Administración Nacional Central (Organismos de la Presidencia de la República y Ministerios) como descentralizada (Institutos Autónomos), así como a nivel de la Administración Regional (Corporaciones de Desarrollo Regional), implica necesariamente la reforma de una multitud de leyes. Pero ello no significa, por supuesto, que se esté en presencia de una reforma legislativa solamente. El problema es un problema político y administrativo y la legislación es la forma de su solución y no su esencia. En todo caso, someterse a los procedimientos ordinarios de formación de las leyes en el Congreso, para reformar o dictar todas las leyes que un proceso como el esbozado requiere, no sólo haría el proceso sumamente lento, sino que se correría el riesgo de que el mismo no tuviera la uniformidad requerida debido

a la aprobación aislada de cada ley o reforma legal en el Congreso. Por ello, siguiendo las experiencias de la Administración comparada, así como el precedente y la orientación definida en la Ley de Medidas Económicas de Urgencia del 29 de junio de 1961, mediante una Ley Especial dictada de acuerdo a las previsiones de la Constitución (Art. 190, Ord. 8°), se podría autorizar al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, para, mediante Decretos dictados en virtud de la habilitación legislativa, realizar y ejecutar la reforma administrativa mediante la reforma de todas las leyes de organización que sea necesario, conforme a las orientaciones y bases que en la Ley Especial se establezcan. En esta forma, no sólo habría mayor celeridad en la ejecución de las reformas, sino la debida garantía de que ellas se realizarían conforme a un Plan General, cuyas bases y orientaciones serían las que se definirían en la Ley Especial. Esta, por otra parte, fue la solución sugerida en el IV Plan de la Nación 1970-1974. (p. 179), por lo que sería de prever la material ausencia de oposición en el Congreso para la aprobación de la Ley Especial.

Pero la ejecución de una reforma administrativa, por el trabajo que implicaría su definitivo diseño y futura implementación, requeriría de un organismo con capacidad técnica que la elabore. Por ello, antes que eliminar la Comisión de Administración Pública (CAP) o integrarla al Ministerio de Hacienda o a CORDIPLAN, como ha sido sugerido —lo que significaría el principio del fin de los intentos de ejecución de una reforma administrativa—, lo que habría que hacer es, realmente, reforzarla con suficientes recursos humanos y financieros y garantizarle la suficiente autonomía, de manera que se le permita un rápido diseño e implementación de los proyectos de reforma. Para ello, no sólo cuenta con un eficiente cuerpo de funcionarios y un magnífico programa de asesoramiento de las Naciones Unidas y de la OEA, sino fundamentalmente con una experiencia de más de 15 años y particularmente con los estudios que culminaron con la elaboración del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional (Caracas, 1972, 2 vols.). Los criterios generales que guiaron la elaboración del referido Informe podrían ser perfectamente acogidos, por no encontrarse en contradicción, en lo sustancial, con los criterios expuestos en materia de reforma administrativa en la Acción de Gobierno. Y ello, por otra parte, no podría ser de otro modo, debido al progreso de las ciencias administrativas en el mundo contemporáneo. Perder los trabajos realizados entre 1969 y 1972, al contrario, no sólo sería insensato, sino que volver a diseñar un esquema de reforma macroadministrativa, de nuevo, toma-

ría al menos otros tres años, y cuando se concluya ya sería muy tarde para ejecutarlo. En todo caso, y en relación con la Comisión de Administración Pública, si bien hemos sugerido en otro lugar su integración al sistema de planificación y a Cordiplán, ello sólo debería tener lugar una vez que la reforma administrativa se ejecute (lo que requerirá varios años), y no, evidentemente, antes de ejecutarla, pues de lo contrario se le quitaría al proceso de reforma su órgano motor.

Pero, además, la ejecución de la reforma administrativa, tal como se promete en la Acción de Gobierno (1974-1979), debe tenerse muy en cuenta que no es, en absoluto, una labor meramente técnica. Al contrario, básicamente se trata de una labor esencialmente política, que requiere decisiones y ejecución políticas (recuérdese, por ejemplo, que el Presidente De Gaulle renunció en 1969, cuando no se acogió su principal proyecto de reforma administrativa: la reforma regional). Por ello, la Comisión de Administración Pública (CAP) no podría tener en el futuro el mismo nivel que ha tenido en los últimos años, al menos en la etapa de ejecución de la reforma —el nivel actual es y fue suficiente para la etapa de planificar la reforma—. Al contrario, para la ejecución de la reforma será indispensable que la decisión y conducción de dicho proceso la asuma el Presidente de la República a través de sus Ministros. Sólo el Presidente de la República y sus Ministros pueden ejecutar una reforma administrativa.

En esta forma, dos vías podría tomar el Presidente para ejecutar la reforma; en primer lugar encargar a varios de sus Ministros del diseño e implementación de la reforma por sectores, sin nombrar a un Ministro sin cartera para la coordinación del proceso, con lo que se correría el riesgo de realizar un proceso parcial, lesionando la falta de uniformidad que requerirían los programas, que como se ha visto, todos están interconexos. En segundo lugar, al responsabilizar a los Ministros de la ejecución de la reforma administrativa en sus respectivos sectores, nombrar además un Ministro de Estado para la Reforma Administrativa, que tendría para sus funciones de diseño definitivo de los programas de reforma, como órgano de apoyo, a la Comisión de Administración Pública, y a quien se encargaría de dirigir, coordinar y asegurar la ejecución de la reforma, como órgano del Presidente de la República.

Los enemigos de la reforma administrativa (de dentro o de afuera de la Administración Pública) son muchos, y la única forma de contrarrestar y detener el paralelo proceso de contrarreforma administrativa que se generará necesariamente, será a través de decisiones políticas, en las cuales el Presidente de la República y el Consejo de Ministros

tendrán la primera responsabilidad. Por ello, a través de un Ministro —sea en cada sector o además con la ayuda de un Ministro para la Reforma Administrativa (cuyo nombramiento sería temporal, mientras se ejecuta la reforma—, y sólo a través de los Ministros, es que una reforma administrativa se podrá ejecutar tal como lo enseña la Administración comparada. La planificación de la reforma puede hacerse por cualquier organismo técnico sin nivel político; en cambio, la ejecución de la reforma exigirá la autoridad de los Ministros ¡Que no se pretenda, entonces, ejecutar la reforma con organismos de planificación de la reforma! Al contrario, para ejecutar una reforma administrativa se exige colocar al frente de la misma a uno o varios Ministros, como órganos del Presidente, que como tales puedan sentarse en el Consejo de Ministros y discutir y defender las propuestas ante los otros Ministros. Se insiste, la ejecución de la reforma administrativa —no así la planificación de la misma— es una tarea esencialmente política, y como tal es que debe asumirse. De lo contrario, se estará en presencia de cambios de relativa importancia en estructuras administrativas, pero no de lo que se anuncia como “reforma administrativa” en la Acción de Gobierno 1974-1979.

Por otra parte, debe tenerse presente que uno de los elementos de contrarreforma de particular importancia es el que surge de la reacción frente al cambio de la propia organización administrativa y sus funcionarios. Por ello, también la Administración comparada enseña que la ejecución de una reforma administrativa de importancia, sólo puede realizarse con éxito, al inicio de la administración de un nuevo gobierno. La dificultad de ello, está en que generalmente el nuevo gobierno tiene que dedicar varios años a programar la reforma, y una vez que tiene listo el Plan, ya es demasiado tarde para ejecutarlo. En este sentido, existiendo suficientes estudios previos que no son incompatibles con las orientaciones establecidas en la Acción de Gobierno, el nuevo gobierno tendría que asumir como tarea primordial de los primeros meses de su gestión, el diseño definitivo de los proyectos de reforma, de manera que de ser posible, la nueva estructura ministerial —al menos— comience a regir a partir del 1º de enero de 1975. Los Ministros nombrados a partir de marzo de 1974 tendrían una responsabilidad adicional a la administración y gobierno de un Despacho Ministerial y esa sería la implementación de la reforma. Así, hasta cierto punto, los Ministros sabrían que una reorganización ministerial se produciría a los nueve meses de ser nombrados, lo que contribuiría a evitar que las estructuras administrativas se rigidizasen, y los convertiría en los entusiastas de la

reforma. Recuérdese que si bien los Ministros son la pieza esencial para la ejecución de una reforma administrativa, también pueden ser el principal obstáculo para ello. Sobre esto la Administración comparada sólo tiene ejemplos.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que no hay que tener temor por las críticas que puedan surgir momentáneamente —producto del movimiento de contarreforma— por la creación de nuevos ministerios, el aumento de su número o la designación de un Ministro sin cartera para la reforma administrativa. Lo que hay que tener claro, al contrario, es que los gobiernos que pasan a la historia son los que dejan nuevas instituciones (respecto de los hombres, como dijo Keynes, a la larga todos estaremos muertos); y por eso recordamos a la primera administración del gobierno federal (que creó el Ministerio de Fomento en 1864), a la administración de Guzmán Blanco (que creó el Ministerio de Obras Públicas en 1874), a la administración del Ministro Román Cárdenas (que reformó el régimen hacendístico en 1918), y a las administraciones de los años posteriores a 1936 hasta la década de los cuarenta (por la creación del Ministerio del Trabajo, del Ministerio de Comunicaciones o de la nacionalización de la Justicia, por ejemplo). En la década de los setenta, en todo caso, el gobierno que pasará a la historia, será aquel que cambie la faz de Venezuela desde el punto de vista institucional; pues, insistimos, las instituciones son las que quedan. Hoy todavía pretendemos administrar este país petrolero, con las instituciones que nos dieron los gobiernos federales (1864), constructores de obras (1874), o de transición hacia el Estado Social y Democrático (posteriores a 1936); el reto planteado, por tanto, en la década de los setenta, está en darle al país, no sólo una Administración adaptada a esta época, sino una Administración que sea capaz de garantizar la administración del futuro desarrollo y del aprovechamiento máximo de los beneficios de la industria petrolera. La única forma de administrar la abundancia con criterios de escasez, como lo ha prometido el Presidente de la República electo, sin embargo, es con una Nueva Administración, preparada y construida para ese objetivo; y ello será imposible con una Administración hecha por retazos, para el despilfarro. El reto planteado, por tanto, no puede ser más evidente y dramático, y la única alternativa que debe haber ante él, es asumirlo, pero no con criterios de pasado, sino con criterios de futuro.

Cambridge, febrero de 1974.

29. PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS INICIOS DEL PERIODO CONSTITUCIONAL 1974-1979 *

I. LA TOMA DE POSICION POLITICA EN TORNO A LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Es indudable que una de las repercusiones de mayor importancia del proceso de planificación de la Reforma Administrativa llevado a cabo por la Comisión de Administración Pública durante los años 1969-1972, fue la toma de posición de los diversos candidatos a la Presidencia de la República en el proceso electoral de 1973 sobre la necesidad de reformar la Administración Pública,¹ y particularmente, la incorporación en forma exhaustiva, en su programa de gobierno, de la temática de la Reforma Administrativa, por el Presidente Carlos A. Pérez.² En efecto, en la *Acción de Gobierno* presentada al electorado en 1973, éste no sólo definió una serie de proyectos de reformas administrativas, cuyo análisis detallado se hace más adelante, sino que precisó el significado y ámbito de la reforma administrativa dentro del proceso de transformación del Estado en Venezuela. En dicho documento, en este sentido, se indicó lo siguiente:

“La eficacia, autoridad y prestigio de las funciones públicas, exigen un replanteamiento de la organización y funcionamiento de la Adminis-

* Publicado en la *Revista de Control Fiscal*, N° 76, 1975.

1. Cf. las coincidencias de los principales candidatos presidenciales en las elecciones de 1973 sobre la reforma administrativa, en Luis Buitrago Segura, "Sinopsis de 30 preguntas a 9 candidatos presidenciales", en *El Nacional*, Caracas, 2 de diciembre de 1973, p. D-1.
2. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, Caracas, 1973, pp. 7 y ss. V., además, los comentarios comparativos entre los programas de gobiernos electorales de los candidatos Rafael Caldera y Gonzalo Barrios en 1968 en relación a los de los candidatos Carlos A. Pérez y Lorenzo Fernández en 1973 en la nota N° 34.

tración Central y de los Institutos Autónomos. El deterioro de la actividad de gobierno es causa de grandes despilfarros, entramamiento e injusticias irritantes y facilita la corrupción. En tal virtud, se concebirá la reforma de la administración pública como una acción articulada que permita la ejecución de los planes de desarrollo, elimine la dispersión de esfuerzos y recursos, dinamice el servicio público, racionalice el proceso de decisiones del Estado y dignifique sus funciones. Por otra parte, en razón de que el factor humano es el elemento esencial de esta organización, se dará atención especial a todo lo concerniente al personal, instituyendo reglamentaciones que den verdadera vigencia y dignidad a la carrera pública. Las acciones más importantes previstas en esta esfera son las siguientes:

"1. La formulación de programas de trabajo en todos los niveles de la administración. Servirá de base a la implantación del principio de la gerencia pública, que concibe la unidad administrativa como una empresa social.

"2. El Régimen de los Institutos Autónomos será totalmente revisado. Se impulsará la legislación que unifique los aspectos funcionales comunes; se aplicarán criterios de costo, controles financieros efectivos y se eliminarán duplicaciones operativas y aun aquellos Institutos cuya inoperancia se haga evidente en esta evaluación.

"3. Las empresas del Estado responderán por su gestión sobre la base de rendimiento, para lo cual se fijarán tasas de rentabilidad adecuadas. El costo incurrido por tales empresas en cumplimiento de las funciones de beneficio social que se les encomienden será compensado. Se exigirá la normalización de situaciones irregulares puestas en evidencia por el Congreso Nacional y por la Contraloría General de la República, cuyas recomendaciones han sido ignoradas. Los directorios respectivos se integrarán sobre la base de criterios técnicos y administrativos.

"4. La gestión administrativa de todos los entes públicos, descentralizados o no, será evaluada sistemáticamente a nivel presidencial. Tal evaluación irá más allá del desempeño y la eficiencia, ya que se procederá a acentuar la vigilancia y se promoverán las reformas legales que conduzcan a reprimir severamente los delitos contra la cosa pública.

"5. Se dignificará a los servidores del Estado, mediante la reglamentación y sistematización de la Ley de Carrera Administrativa, y a través de una política de continua capacitación y mejoramiento en servicio; se dictarán normas que mejoren sus relaciones con los ciuda-

danos en lo concerniente a la atención debida a éstos con rapidez y sin discriminaciones. Se pondrá marcado énfasis en la creación y fortalecimiento de una conciencia de servicio en los funcionarios públicos. Estos son, primordialmente, servidores de la colectividad y, como tales, su primer deber es atender al ciudadano con prontitud, eficacia y cortesía. Una acción de este género unida a las necesarias reformas técnicas debe reflejarse en un mejoramiento de los deteriorados servicios públicos, en especial del transporte colectivo, telégrafos, teléfonos, correos y otros, los cuales serán objeto de una reorganización a fondo con el fin de que la prestación de esos servicios se corresponda con sus elevados costos.

"6. El desarrollo del derecho contencioso-administrativo, para regular las relaciones del Estado con los ciudadanos protegiendo adecuadamente a éstos y haciendo efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios, será una reforma institucional prioritaria que servirá, con las medidas anteriores, para garantizar una administración pública correcta y eficaz".³

Una motivación como la transcrita, que coincide con los lineamientos generales seguidos en el proceso de planificación de la reforma administrativa (1969-1972), sirvió, en la referida *Acción de Gobierno*, para la formulación de una serie de proyectos de reformas administrativas a ser ejecutados en el período 1974-1979, tanto en el ámbito estructural a escala nacional (sectores) y a nivel regional (regionalización), como en el ámbito funcional o de los sistemas, particularmente, los de planificación y presupuesto.⁴

Por otra parte, en su Mensaje de toma de posesión de la Presidencia de la República el 12 de marzo de 1974, el Presidente Carlos A. Pérez insistió en el planteamiento político de la Reforma Administrativa: "Como lo ofrecí, me propongo hacer la evaluación de todas las Instituciones del Gobierno y una Auditoría Nacional de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado... Empezaré, igualmente, una acción seria y perseverante de Reforma Administrativa Integral, la cual comprenderá los aspectos estructurales, funcionales, de selección y remuneración de personal y de control gerencial".⁵

En esta forma, indudablemente que el proceso de ejecución de la reforma administrativa en Venezuela tenía a comienzos del período

3. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., pp. 14 y 15.

4. *Idem.*, pp. 7, 11 y 28 y ss.

5. *Idem.* en *El Universal*, Caracas, 13 de marzo de 1974, p. 1-11.

constitucional del Presidente Carlos A. Pérez, todos los elementos necesarios para su realización definitiva: planificación previa realizada por el gobierno anterior, cuyas bases están contenidas en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional* presentado por la Comisión de Administración Pública al Presidente Rafael Caldera en 1972;⁶ definición de áreas y sectores prioritarios en el programa *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez; compromiso y decisión política del Presidente de la República de ejecutar la reforma administrativa; recursos fiscales abundantes; y respaldo mayoritario del Gobierno en el Congreso resultante de las elecciones de 1973. No ejecutar la reforma administrativa en estas condiciones sería la pérdida de una oportunidad única para hacer la revolución administrativa que tanto necesita el Estado en Venezuela, como parte de su transformación institucional.⁷

II. LA COMISION DE REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE 1974

Siguiendo la orientación expuesta en su Programa *Acción de Gobierno*, el Presidente Carlos A. Pérez, en su Mensaje de toma de posesión de la Presidencia de la República el 12 de marzo de 1974, anunció que "Como ente impulsor de este impostergable proceso voy a designar una Comisión integrada por personas capaces, ajenas en su mayoría al equipo de gobierno, con demostrada experiencia y conocimientos logrados tanto en la actividad pública como en la actividad privada. El análisis de las causas de la ineficiencia administrativa y las modernas soluciones para superarlas, difícilmente pueden ser realizadas con éxito por quienes tienen comprometido su esfuerzo con la gestión diaria de conducir al país. Ello requiere más bien de una constante presión externa que logre vencer la inercia característica de todo ente burocrático".⁸

En cumplimiento de esta promesa, mediante el Decreto N° 11, del 22 de marzo de 1974, el Presidente Carlos A. Pérez creó una Comisión *ad honorem* para el estudio de la reforma integral de la Administración Pública, de los Institutos Autónomos y de las Empresas del Estado".⁹

6. V. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, 2. vols.

7. Puede decirse que a comienzos del período constitucional 1974-1979 había consenso en todos los líderes políticos tanto del gobierno como de la oposición en relación a la imprescindible necesidad de acometer la Reforma del Estado.

8. V. en *El Universal*, Caracas, 13 de marzo de 1974, p. 1-11.

9. V. en *Gaceta Oficial* del 23 de marzo de 1974.

cuyos miembros fueron designados por Resolución N° 18 del Ministerio de Relaciones Interiores del 28 de marzo de 1974.¹⁰

Varias observaciones pueden formularse en torno a esta Comisión *ad honorem*, y quizás la primera es que, lamentablemente, al crearse mediante el Decreto N° 11, no se reformó expresa y paralelamente el Decreto N° 103 del 23 de julio de 1969, Reglamentario de la Comisión de Administración Pública,¹¹ creada desde 1958.¹² Al contrario, se especificó solamente que la Comisión de Administración Pública actuaría como "asesora" de la nueva Comisión *ad honorem* de Reforma Integral de la Administración Pública y se previó, sin embargo, que el Presidente de aquélla sería vocal de ésta.¹³ De esta manera, formalmente, desde marzo de 1974, el Ejecutivo Nacional tiene *dos Comisiones asesoras* en el campo de la reforma administrativa, y la ausencia de una regulación y compartibilidad adecuada entre ambas podría llevar, si se cumplen los textos reglamentarios, a situaciones poco claras y conflictivas: conforme al Decreto N° 103, de 1969, "El Ejecutivo Nacional, antes de proceder a la realización de un programa de estudio, de investigación o de recopilación de información relacionados con la Reforma Administrativa, así como también antes de iniciar estudios tendientes a modificar la estructura actual de la Administración Pública, oirá la opinión de la Comisión" de Administración Pública y "El Ejecutivo Nacional consultará igualmente con la Comisión los proyectos de Ley, de decretos o actos administrativos generales que se refieran a la Reforma Administrativa";¹⁴ por lo que formalmente, las propuestas de la nueva Comisión *ad honorem* deberían ser sometidas, antes de su consideración por el Ejecutivo Nacional, a la Comisión de Administración Pública. Esta, evidentemente, no parece haber sido la intención del Presidente de la República al crear la Comisión *ad honorem*; pero lamentablemente, al formularse el Decreto N° 11, se ignoró el anterior Decreto N° 103 que debía haberse reformado. Por la composición de la nueva Comisión *ad honorem*¹⁵ podría deducirse que la razón de su creación diferenciada

10. V. en *Gaceta Oficial* N° 30.363, del 28 de marzo de 1974.

11. V. en *Gaceta Oficial* N° 28.982, del 30 de julio de 1969.

12. La Comisión de Administración Pública fue creada por Decreto N° 287 del 25 de junio de 1958, publicado en *Gaceta Oficial* N° 25.694, del 27 de junio de 1958.

13. Arts. 3 y 4 del Decreto N° 11 de 1974.

14. Art. 10 del Decreto N° 103 de 1969.

15. La omisión, conforme a la Resolución N° 18 del Ministerio de Relaciones Interiores, la preside Pedro Tinoco, hijo (ex Ministro de Hacienda) y la integran Juan Manuel Sucre Trias (Presidente de la Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados) como Vicepresidente; y como Vocales: Arturo Uslar Pietri (ex Ministro de Relaciones Interiores y de Educación); José Antonio Mayobre (ex Ministro de Minas

de la Comisión de Administración Pública, fue el dotarla de un alto nivel político. Ello hubiera podido lograrse, en vista de las personas designadas para integrarla, sin necesidad de haber creado el paralelismo innecesario entre las dos Comisiones asesoras en materia de Reforma Administrativa.

Pero dejando aparte esta situación, la cual seguramente, formal o fácticamente se solucionará en el futuro, debe indicarse que la nueva Comisión *ad honorem* sólo tiene un carácter consultivo o asesor. Este carácter se deduce del texto del Decreto N° 11, cuando especifica que la creación de dicha Comisión ha sido "con el propósito de que *recomiende* las medidas que juzgue convenientes para mejorar su eficiencia (de la Administración Pública) y ampliar su capacidad de servicio a la colectividad"¹⁶ Se trata, por tanto, de una Comisión *ad honorem* que tiene por misión presentar recomendaciones al Ejecutivo Nacional a través del Ministro de Estado, Jefe de CORDIPLAN;¹⁷ pero no de una Comisión a la cual el Ejecutivo tenga que consultar antes de aprobar decisiones relacionadas con la reforma de la Administración Pública. Sólo la Comisión de Administración Pública ha conservado su importante carácter de órgano de *consulta obligatoria* por parte del Ejecutivo Nacional antes de dictar cualquiera de dichas decisiones,¹⁸ carácter que debe buscar mantener, como garantía de uniformidad en el proceso.

En todo caso, conforme a la orientación de la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez y a lo indicado en el Decreto N° 11, de 1974, se deduce que la tarea fundamental de la Comisión *ad honorem* para la Reforma Integral de la Administración Pública, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, será la *implementación* de la reforma administrativa ya planificada entre 1969 y 1972, a la luz de las prioridades políticas del gobierno. Esta Comisión *ad honorem*, por su carácter y funciones, no podría "ejecutar" la reforma, y no tendría sentido que la volviera a planificar. Lo racional, tal como lo ha destacado el Presidente de la misma, Pedro Tinoco h., es que dicha

e Hidrocarburos y de Hacienda), Oscar Machado Zuloaga (ex Ministro de Comunicaciones); Homero Parra (Diputado), Hans Neuman y José Vargas. Además, son miembros de la Comisión conforme al Decreto N° 11 de 1974, el Presidente de la Comisión de Administración Pública, Enrique Aspúrua Ayala; el Director General del Ministerio de Hacienda, Antonio Ugueto y el Director General de CORDIPLAN, Helly Tíneo.

16. Art. 1° del Decreto N° 11.

17. Art. 2° del Decreto N° 11. El propio Presidente de la Comisión *ad honorem* ha señalado que "no es una comisión ejecutiva sino una comisión asesora que estudia, analiza y recomienda". V. en *El Universal*, Caracas, 8 de abril de 1974, p. 1-10.

18. Art. 10 del Decreto N° 103 de 1969.

Comisión parta de los estudios realizados y de los criterios definidos¹⁹ para implementar la reforma en un breve lapso, es decir, para elaborar los instrumentos necesarios para su ejecución por el gobierno y el Congreso, con los ajustes derivados de las prioridades políticas del gobierno.²⁰

III. EL SENTIDO DEL INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL DE 1972

En junio de 1972, cumpliendo el compromiso que habíamos contraído con el Presidente Rafael Caldera y conforme a las disposiciones del Decreto N° 103, de 23 de julio de 1969, mediante el cual se dictó el Reglamento de la Comisión de Administración Pública,²¹ presentamos al Presidente de la República el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*,²² contentivo del Plan de Reforma elaborado conforme a los lineamientos del Capítulo VI del IV Plan de la Nación 1970-1974.²³ Este *Informe* constituyó la culminación de una etapa en el largo camino de la reforma administrativa por lo que, por supuesto, no agotó el proceso de reforma. Dentro de éste, se impone ahora la implementación de los criterios y propuestas del *Informe* a la luz de las prioridades políticas del nuevo gobierno. Esta es la tarea que, estimamos, debe cumplir la Comisión *ad honorem* para la Reforma Integral de la Administración Pública Nacional creada en marzo de 1974, con el asesoramiento y apoyo de la Comisión de Administración Pública.

Ahora bien, la formulación de un programa de reforma administrativa como el contenido en el *Informe* de 1972, no sólo se hizo sin rigidez, sino que se efectuó con clara conciencia de que su ejecución no debía realizarse necesariamente en forma simultánea en todos los campos. Tal como lo hemos expresado en diversas oportunidades,²⁴ las

19. Cf. las declaraciones de Pedro Tinoco h., en *El Universal*, Caracas, 8 de abril de 1974, p. 1-10 y 13 de abril de 1974, p. 2-1.

20. Tal como lo ha precisado Pedro Tinoco h.: "Esto requiere ponerse de acuerdo sobre un plan-maestro estructural y luego ir haciendo todos los ajustes para implementar ese plan-maestro". V. en *El Universal*, 8 de abril de 1974, p. 1-10.

21. V. en *Gaceta Oficial* N° 28.983, de 30 de julio de 1969.

22. F. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, 2 volúmenes.

23. V. CORDIPLAN, *IV Plan de la Nación 1970-1974*, Caracas, 1971, pp. 151 y ss. Este capítulo del Plan fue redactado en base a las proposiciones de la Comisión de Administración Pública.

24. V. Allan-R. Brewer-Carías, "La Orientación General del proceso de Reforma Administrativa en Venezuela", en el libro CAP, *La Reforma Administrativa en Venezuela (1969-1971)*, Caracas, 1971, pp. 10 y ss; publicado también en el libro ICAP, *Reforma Administrativa (documentos de un Seminario)*, San José, Costa Rica, 1971 con el título "La Reforma Administrativa en Venezuela a partir de 1969", pp. 74 y ss.

actividades de reforma administrativa constituyen un proceso sistemático y permanente que no concluye con ninguna de sus etapas, sino que por el contrario, cada una de ellas provoca nuevas necesidades de cambio administrativo que deben ser atendidas y resueltas. Por ello, a pesar de lo importante que fue el proceso de planificación de la reforma administrativa en Venezuela entre 1969 y 1972, y la implementación y ejecución parcial de muchas de sus propuestas, ello lo que ha provocado en realidad, han sido nuevos proyectos, ideas y necesidades de reforma que deben ser cumplidas, desarrolladas y satisfechas en el futuro, como parte de un trabajo permanente.²⁵

En efecto, el Plan de Reforma Administrativa formulado en 1972, se hizo teniendo como base una serie de criterios fundamentales adaptados a las más modernas técnicas de organización administrativa. La aplicación de dichos criterios en un caso y tiempo concretos, condujo a la formulación de una serie de propuestas concretas de reforma, las cuales, ciertamente, podían y debían variar con el transcurso del tiempo, y como consecuencia de la reformulación de las prioridades políticas del gobierno. Por ello, por ejemplo, la definición de nuevas prioridades políticas por un nuevo gobierno como el que se ha iniciado en marzo de 1974, indudablemente que ha conducido a la formulación de proyectos concretos de reforma administrativa, lo cual, sin embargo, no implica la invalidez de los planteamientos y estudios realizados con anterioridad. Al contrario, como se verá, los proyectos de reforma administrativa contenidos en la *Acción de Gobierno* presentada por el Pre-

Allan-R Brewer-Carías, "La Reforma Administrativa en Venezuela", en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique (Revue d'Administration Publique)*, N° 11, París, 1969, pp. 41 y ss.; Allan-R Brewer-Carías, "Reforma Administrativa y Desarrollo Económico y Social en Venezuela", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXXVI, N° 1, Bruselas, 1970, pp. 34 y ss.; publicado con algunas ampliaciones por la CAP, con el mismo título, en los Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 2, Caracas, 1970, 30 pp.; reproducido también con el mismo título por la Escuela Nacional de Hacienda, Caracas, 1970, 50 pp. y por el Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina, Cuaderno N° 43, 1972, 43 pp., y recogido posteriormente, con el mismo título, en el *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Instituto de Derecho Público, UCV, Vol. 1, 1968-1969, Caracas, 1971, pp. 35 y ss.; Allan-R. Brewer-Carías, *El Proceso de Reforma Administrativa en Venezuela*, OCI, Caracas, 1970, 40 pp.; publicado con el mismo título en *Estudios en Homenaje a Laureano López Rodó*, Madrid, 1972, Tomo I, pp. 199. Allan-R. Brewer-Carías, "Las Propuestas de Reforma de la Administración Pública Venezolana (1972)", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1972, pp. 252 y ss., y en *Revista de Administración Pública*, N° 23, México, 1972, pp. 41 a 54.

25. V. nuestra comunicación de 12 de marzo de 1972 al Presidente de la República presentándole el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. XXIX y XXX.

sidente Carlos A. Pérez al electorado en 1973, coinciden básicamente con los criterios de reforma estudiados y elaborados en el proceso de planificación de la reforma administrativa cumplido hasta 1972. Ello, indudablemente, ha puesto en evidencia un aspecto sustancial de la continuidad del sector público por sobre los cambios de gobierno que, como manifestación de madurez política, comienzan a destacarse en la democracia venezolana. No hubiera tenido sentido alguno, en todo caso, la pérdida del esfuerzo humano, de tiempo y de inversión empleado en la planificación de la reforma administrativa entre 1969 y 1972, como consecuencia del cambio de gobierno de 1974, no sólo porque la labor de la Comisión de Administración Pública entre 1969 y 1973 no tuvo sentido partidista,²⁶ sino porque el trabajo que se realizó, como lo destacó repetidamente el Presidente Caldera, se hizo para beneficio de los gobiernos sucesivos.²⁷

26. El esfuerzo por despojar de sentido partidista toda la actividad de planificación de la reforma administrativa realizada entre 1969 y 1972 durante el gobierno del Presidente Caldera, fue una constante en el trabajo de la Comisión de Administración Pública, lo cual inclusive, se evidenció en las actividades de administración de personal que tuvo a su cargo hasta finales de 1970, las cuales, posteriormente, al aprobarse la Ley de Carrera Administrativa en septiembre de ese año, pasaron a ser competencia de la Oficina Central de Personal.

27. Esta posición la mantuvo el Presidente Caldera en diversas ocasiones. En efecto, el 13 de mayo de 1970, al firmar la Instrucción Presidencial RA-1 por la cual estableció los lineamientos generales de la Reforma Administrativa, concluía señalando que hacía votos porque la Reforma Administrativa fuera "la mejor herencia que, desde el punto de vista de la gestión de las actividades del Estado, podamos legar a los próximos gobiernos de Venezuela". (V. en el libro de la CAP, *Lineamientos generales de reforma administrativa*, Caracas, 1970, p. 18). Por otra parte, en su rueda de prensa N° LXXXVII, del 11 de febrero de 1971, el Presidente señaló lo siguiente: "quiero señalar que el propósito anunciado en el momento de iniciarse el período constitucional de acometer la empresa de la Reforma Administrativa se mantiene firmemente en marcha. Sabemos que con ello realizamos un trabajo cuyos beneficios no los ha de palpar este Gobierno. Es para los gobiernos ulteriores para quienes trabajamos en esta materia; pero lo consideramos un deber inaplazable (V. en Rafael Caldera, *Habla el Presidente*, vol. II, Caracas, 1971, pp. 546 y 547). Posteriormente, en su 2° Mensaje al Congreso, el 11 de marzo de 1971, expresó que "En este, como en otros asuntos, la acción del gobierno no se orienta a obtener mejoras tangibles para un período constitucional, sino a ofrecer al Estado, y a quienes puedan ser sus personeros en los períodos siguientes, una instrumentación más idónea para que su esfuerzo resulte positivo, en beneficio de los altos fines que deben guirlo en todo instante". (V. en *Venezuela en 1970, 2° Mensaje al Congreso*, 11 de marzo de 1971, p. XX). En su Tercer Mensaje al Congreso, el 9 de marzo de 1972, ahondaba sobre la misma idea al expresar: "En cuanto al funcionamiento de la Administración Pública, tema de abundantes consideraciones en el campo de la opinión, si algún esfuerzo ha sido hecho con vistas al futuro, en forma científicamente planeada y con el convencimiento de que sus resultados sólo podrán sentirse de lleno en los venideros años, ha sido el de la Reforma Administrativa". (V. en *Venezuela en 1971. Tercer Mensaje del Presidente al Congreso*, 9 de marzo de 1972, p. XXII). Asimismo, en el Prólogo que el Presidente Caldera escribió al libro de Allan-R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, Caracas, 1971, ratificaba su criterio al afirmar: "sus resultados (de la Reforma Administrativa) no podrán apreciarse de inmediato

Por otra parte, debe señalarse que si bien hemos defendido reiteradamente el criterio de que la planificación de la reforma administrativa debe ser global e integral,²⁸ ello no implica, por supuesto, que la ejecución de la misma debía ser también integral y simultánea; al contrario, consideramos que la ejecución de proyectos de reforma administrativa depende de la coyuntura política y de las prioridades del gobierno que las emprenda, por lo que la ejecución parcial, prioritaria y progresiva puede y debe realizarse. Pero si bien ello es cierto, sin embargo, es indispensable tener en cuenta que toda ejecución parcial de una reforma administrativa debe responder a propuestas y formulaciones generales planificadas. Es decir, consideramos que cualquier intento de ejecución de una reforma parcial —creación de un Ministerio, por ejemplo— tiene tantas repercusiones sobre el resto de la estructura administrativa, que sería insensato, y en cierta forma una vuelta a prácticas usuales en la Administración Pública de las décadas anteriores a 1940, el realizar las reformas sin que se tenga en cuenta y saber exactamente la magnitud de dichas repercusiones, así como las nuevas y distintas necesidades de reforma que la medida concreta pueda provocar. Esto fue, por ejemplo, lo que en 1970 nos hizo oponernos al proyecto de creación de un Ministerio de Vivienda por el Gobierno del Presidente Caldera, pues argumentábamos que para ese momento, el Gobierno no tenía adoptado criterios centrales que le permitieran conocer exactamente las repercusiones que dicha medida podía haber provocado en el resto de la Administración Pública.²⁹ Posteriormente, y

sino en medida muy pequeña; pero su proyección abarcará, positivamente, más de una generación" (p. XI). "La Reforma Administrativa no es una acción de este o aquel gobierno, sino un gran compromiso nacional" (p. XV). Cf., además, lo señalado por el Presidente Caldera en su Rueda de Prensa del 20 de septiembre de 1973, en Rafael Caldera, *Habla el Presidente*, vol. V, Caracas, 1974, p. 367. V. en este mismo sentido el criterio expresado por Eduardo Fernández, "La Reforma Administrativa", *El Universal*, 28 de marzo de 1974, donde expresó: "Es conveniente destacar cómo el Presidente Caldera, a lo largo de todo su mandato, insistió siempre en la idea de que los trabajos de programación de la reforma administrativa, realizados en el curso de su período, habrían de constituir su mejor legado en este campo para los futuros gobiernos del país, pues a ellos correspondería aprovechar realmente el esfuerzo de programación realizado", p. 1-4.

28. V., por ejemplo, Allan-R. Brewer-Carías, *Administrative Reform: Latin American Case Study* (Multigrafiado), Institute of Development Studies, University of Sussex, 34th Study Seminar, June - July 1973, "Public Personnel Policies and Administrative Reform", 12-7-73.
29. En enero de 1971, concluidas las actividades de la Comisión Redactora del Proyecto de Ley de Creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo del cual formamos parte, nos dirigimos al Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) para hacerle llegar algunas precisiones en torno a nuestra posición en relación a la propuesta de creación de dicho Ministerio. Dichas precisiones se transcriben, por ser ilustrativas de la problemática planteada:

I. *Antecedentes: La reforma microadministrativa del Ministerio de Obras Públicas*

Ante todo quiero recordarle la posición que en relación a la materia tuve en febrero de 1970, cuando en la Oficina Central de Coordinación y Planificación tuvimos oportunidad de discutir sobre la institucionalización del sector vivienda. En dicha oportunidad, ya casi un año, insistía en la conveniencia de reforzar las estructuras administrativas existentes para atacar el problema de la vivienda y como paso previo a la estructuración de un Ministerio de la Vivienda; y, en particular, en reforzar las estructuras del Ministerio de Obras Públicas; en relación a cuya reforma interna (microadministrativa) la Comisión de Administración Pública había propuesto, entre otras, la integración de una Dirección General de Vivienda y Desarrollo Urbano. Esta idea tuvo acogida tanto de usted como del Presidente de la República, con quien nos entrevistamos para discutir el asunto, el día 20 de febrero de 1970. En dicha oportunidad manifesté mi opinión sobre la inconveniencia de ir en ese momento hacia la creación de un Ministerio de la Vivienda, ya que no sólo no se tenía un diagnóstico administrativo aproximado de todos los sectores de actividad pública y particularmente del sector vivienda, sino que tampoco parecía haber un Plan de Vivienda elaborado.

La idea acogida de reforzar la Dirección General de Vivienda y Desarrollo Urbano del Ministerio de Obras Públicas, a la cual debían adscribirse todos los organismos que integran el sector, como paso previo para una macrorreforma del sector, se la comuniqué personalmente el día 31 de marzo de 1970 al Ministro de Obras Públicas, al discutir la reforma microadministrativa de su ministerio.

Posteriormente, el ciudadano Presidente de la República, en mayo de 1970, designó al actual Ministro de Estado para la Vivienda, decisión a través de la cual se evidenció su decisión política de comenzar a institucionalizar el sector vivienda; decisión ratificada por los Ministros de Obras Públicas y de Estado para la Vivienda al designar, por disposición del Presidente de la República y por Resolución conjunta de 4 de septiembre de 1970, una Comisión *ad honorem* con el encargo de preparar un Proyecto de Ley de creación del Ministerio de la Vivienda. Aun cuando el Presidente de la Comisión de Administración Pública no formaba parte originalmente de dicha Comisión, la misma fue ampliada por otra Resolución conjunta de 14 de octubre de 1970, para incorporarlo a la misma.

A pesar de mi opinión de principios del año 1970 contraria a la creación, para ese momento, de un Ministerio de la Vivienda, he variado mi criterio, en virtud de los estudios realizados con posterioridad, y principalmente, de los actos presidenciales y ministeriales señalados, los cuales deben ser apreciados como una decisión política de gran importancia para la reforma administrativa. De ahí mi activa participación en los trabajos de la Comisión redactora del Proyecto de Ley, no sólo desde el punto de vista jurídico, sino desde el punto de vista sustantivo, principalmente en torno a las competencias del futuro Ministerio.

II. *Las bases para una reforma macroadministrativa: el caso de la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo*

Ahora bien, mis dudas de principios de 1970 sobre la creación del Ministerio de la Vivienda, no tenían sólo por base consideraciones en torno al sector vivienda, sino fundamentalmente referidas al proceso de reforma administrativa. En aquel entonces estimaba, y en la actualidad sigo opinando que todo proyecto de crear, fusionar o eliminar Ministerios en la Administración Pública venezolana debe responder a las líneas generales de un Plan de Reforma Administrativa que adopte el Ejecutivo Nacional, como resultado de un diagnóstico y análisis de toda la Administración Pública Nacional. Ello, sin embargo, no significa que supedito el proyecto de crear el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a la adopción de esas líneas generales de un Plan de Reforma, pues ante todo estoy consciente de la urgente necesidad que existe de ordenar el sector desarrollo urbano y vivienda. Por eso, en base a los análisis efectuados hasta ahora por la Comisión de Administración Pública de la realidad administrativa del país, apoyo la propuesta de que se institucionalice el sector desarrollo urbano y vivienda, pero haciendo la advertencia de que en mi opi-

nión necesariamente el Ejecutivo Nacional, debe adoptar criterios definidos de reforma administrativa, en relación con otros sectores y Ministerios afectados por la reforma y, en particular, en relación al Ministerio de Obras Públicas.

En efecto, es bien sabido que la reforma propuesta en el sector vivienda y urbanismo afecta considerablemente al Ministerio de Obras Públicas, ya que este Ministerio participa en la actualidad en tres sectores básicos de actividad pública: el sector desarrollo urbano y vivienda; el sector recursos naturales (recursos hidráulicos); y el sector transporte (vialidad). La decisión de sacar del Ministerio de Obras Públicas los programas y actividades correspondientes al sector desarrollo urbano y vivienda, en nuestro criterio, necesariamente y con carácter urgente, requerirán del Ejecutivo Nacional la adopción de criterios definidos sobre los otros sectores de actividad pública en los que participa el Ministerio de Obras Públicas y sobre el mismo Ministerio de Obras Públicas. En este sentido, deberá adoptarse una línea de acción futura definida en relación a la institucionalización del sector transporte y, por ejemplo, en relación a la transformación del Ministerio de Obras Públicas en un Ministerio de Transportes con la adscripción al mismo de todos los programas de vialidad que actualmente desempeña el Ministerio de Obras Públicas y con todos los programas del sector transporte que actualmente desempeña el Ministerio de Comunicaciones. Esta decisión, necesariamente implicaría otras decisiones importantes: la posible independencia del sector telecomunicaciones del sector transporte y, por tanto, su institucionalización aparte, o al contrario su organización conjunta con el Ministerio de Transportes, que podría ser en un Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Además, la definición administrativa de sectores como los de transportes y comunicaciones, y su eventual integración en el Ministerio de Obras Públicas como Ministerio de Transportes o Ministerio de Transportes y Comunicaciones, necesariamente exigiría también la adopción de criterios definidos por el Ejecutivo Nacional en relación a los programas de recursos hidráulicos que actualmente desarrolla el Ministerio de Obras Públicas. En relación a estos programas debe decidirse si habrán de integrarse con los otros programas del sector de recursos naturales, o si por el contrario, lo que no parece como aconsejable, deben permanecer separados del resto del sector de recursos naturales. En todo caso, no parece adecuado que un Ministerio de Transportes realice a la vez actividades en el sector de recursos hidráulicos. Además, es de advertir que cualquier criterio que se adopte en torno a estructurar el sector recursos naturales, necesariamente exigiría una decisión también en relación a si dicho sector debe ser organizado administrativamente en forma separada del sector de desarrollo agropecuario o no, es decir, si debe irse hacia un Ministerio de Recursos Naturales integrado con competencias del sector que actualmente desarrolla el Ministerio de Obras Públicas (aguas) y el Ministerio de Agricultura y Cría separado de un Ministerio de Desarrollo Agropecuario, o si por el contrario, debe tenderse hacia un Ministerio de Recursos Naturales y Desarrollo Agropecuario.

III. *Alternativas para la definición de criterios de reforma administrativa en los sectores afectados por la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo*

En todo caso, lo que he querido llevar a su ánimo, y a través suyo, al ánimo del ciudadano Presidente de la República y del Consejo de Ministros, es mi preocupación de que la decisión de crear el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, se pueda tomar sin que se tengan criterios definidos en otros campos propios de la reforma administrativa, y que necesariamente serán afectados por dicha decisión. Esta preocupación también la he hecho del conocimiento de la Comisión redactora del Proyecto de Ley de creación del Ministerio de la Vivienda, y he querido dejar constancia resumida de ella, en el Informe final que dicha Comisión ha presentado al Ministro de Estado para la Vivienda.

A título ilustrativo, y para concluir, quiero esquematizarle algunas alternativas que han venido guiando los trabajos en la Comisión de Administración Pública en rela-

ción a las consecuencias de la institucionalización del sector desarrollo urbano y vivienda, en un Ministerio de Vivienda y Urbanismo:

Primera alternativa:

- a. Institucionalizar el sector desarrollo urbano y vivienda en un Ministerio de Vivienda y Urbanismo como el que se ha propuesto;
- b. Institucionalizar el sector transporte en un Ministerio de Transportes, con las competencias en materia de vialidad y transporte del Ministerio de Obras Públicas, y en materia de transporte del Ministerio de Comunicaciones.
- c. Institucionalizar el sector comunicaciones en un Ministerio de Comunicaciones, con las competencias en la materia del actual Ministerio de Comunicaciones.
- d. Institucionalizar el sector recursos naturales (renovables) en un Ministerio de Recursos Naturales, con las competencias en materia de recursos hidráulicos del Ministerio de Obras Públicas y en materia de recursos naturales renovables del Ministerio de Agricultura y Cría; y
- e. Institucionalizar el sector desarrollo agropecuario en un Ministerio de Desarrollo Agropecuario, con las otras competencias del Ministerio de Agricultura y Cría.

Segunda alternativa:

- a. Institucionalizar el sector desarrollo urbano y vivienda en un Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tal como se ha propuesto;
- b. Institucionalizar los sectores transporte y comunicaciones en un Ministerio de Transporte y Comunicaciones, con las competencias indicadas e los puntos b. y c. de la primera alternativa; y
- c. Institucionalizar los sectores recursos naturales y desarrollo agropecuario en un Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales, con las competencias indicadas en los puntos d. y e. de la primera alternativa.

En resumen, los Ministerios directamente afectados por la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (aparte de los actuales Ministerios de Fomento y Sanidad y Asistencia Social), serían el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Agricultura y Cría; por lo que conforme a las alternativas señaladas, la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de tres Ministerios existentes actualmente podría dar lugar, en la primera alternativa a cinco Ministerios (Ministerios de Vivienda y Urbanismo; Ministerio de Transportes; Ministerio de Comunicaciones; Ministerio de Recursos Naturales; y Ministerio de Desarrollo Agropecuario); y en la segunda alternativa, a tres Ministerios (Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Ministerio de Transporte y Comunicaciones; y Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales).

IV. *Conclusión*

Por último, quiero manifestarle mi apoyo personal por la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, ya que considero dicho acto como un paso decisivo en el proceso de reforma administrativa. Sin embargo, quiero, asimismo, ratificarle mi opinión de que dicho paso debe darse previa la adopción de criterios definidos de reforma en otros sectores, tal como a título ilustrativo, se señala en las alternativas antes expuestas. En este sentido, si se decide la institucionalización del sector transporte, paralelamente a la adopción de la decisión de crear el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, deben tomarse las medidas necesarias para comenzar a concentrar en el Ministerio de Obras Públicas los organismos y actividades del sector transporte. *Vid.* Oficio N° 22, de 11 de enero de 1971, del Presidente de la Comisión de Administración Pública al Jefe de CORDIPLAN en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, vol. I, pp. 579 a 584.

una vez que definimos en la Comisión de Administración Pública los criterios de reforma administrativa,³⁰ expresamos nuestra conformidad con el proyecto de creación de dicho Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico que encuadraba dentro de las propuestas globales proyectadas por la Comisión.³¹

Ahora bien, planificada como ha sido la reforma administrativa, estimamos que en el futuro, con las variaciones y modificaciones resultantes de las prioridades políticas del gobierno, importantes esfuerzos políticos deben realizarse para su implementación y posterior ejecución, es decir, para la transformación de la Administración Pública como elemento estratégico del proceso de desarrollo económico y social. La coyuntura política a partir de 1974, para ello, ciertamente que puede considerarse como muy favorable, particularmente porque todas las fuerzas políticas participantes en el proceso electoral de 1973 manifestaron su conformidad con transformar la Administración Pública.³² Adicionalmente el gobierno del Presidente Carlos A. Pérez obtuvo, con motivo de las elecciones de 1973, una mayoría parlamentaria de carácter sustancial, por lo cual es de prever que no tendrá los inconvenientes en materia de reformas administrativas que tuvo en el Congreso el Gobierno del Presidente Caldera.³³ Por último, y quizás lo más importante, tal como se dijo, la reforma administrativa fue uno de los aspectos centrales de la *Acción de Gobierno* que el Presidente Carlos A. Pérez planteó al electorado como programa de gobierno en 1973,³⁴ en el cual prometió concebir la reforma de la Administración Pública "como una

30. Cfr. CAP, *Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa en Venezuela* (cuadernos verdes), Caracas, 1971, 2ª parte, vol. II.

31. V. el Proyecto de Ley Orgánica de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico, en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, pp. 644 y ss.; así como los comentarios en pp. 290 y ss.

32. Cfr., por ejemplo, la opinión de todos los principales candidatos presidenciales en la encuesta realizada por *El Nacional* en torno a la necesidad de la reforma administrativa en Venezuela en Luis Buitrago Segura, "Sinopsis de 30 preguntas a 9 candidatos presidenciales", *El Nacional*, Caracas, 2 de diciembre de 1973, p. D-1.

33. V. las referencias a ello en CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I.

34. V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, Caracas, 1973, pp. 7 y ss. Contrasta, en este sentido, la ausencia de referencias sustanciales a la reforma administrativa del programa de gobierno del candidato de Acción Democrática en 1968, doctor Gonzalo Barrios (V. Gonzalo Barrios, *Contrato Nacional de Progreso* —tabloide—, Caracas, 1968), con las referencias abundantes y constantes a la reforma administrativa contenidas en la *Acción de Gobierno* del candidato del mismo partido, Carlos Andrés Pérez, electo en el proceso electoral de 1973. Asimismo, y paradójicamente, contrastan las abundantes referencias a la reforma administrativa contenidas en el *Programa de Gobierno* del Candidato del Partido Socialcristiano Copei, doctor Rafael Caldera, electo en el proceso electoral de 1968 (V. Rafael Caldera, *Programa de Gobierno 1969-1974*, Caracas, 1968 —tabloide—, pp. 48 y ss.), con las muy

acción articulada que permita la ejecución de los planes de desarrollo, elimine la dispersión de esfuerzos y recursos, dinamice el servicio público, racionalice el proceso de decisiones del Estado y dignifique sus funciones".³⁵ Conforme a esta orientación, la referida *Acción de Gobierno* contiene una serie de propuestas de reformas administrativas que analizaremos a continuación, sistematizándolas y confrontándolas con los criterios de sectorialización, regionalización y de sistemas del *Informe de 1972*.³⁶

IV. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL PROGRAMA DEL NUEVO GOBIERNO: AMBITO MINISTERIAL

Dentro de los fines del Estado contemporáneo en Venezuela, pueden destacarse básicamente los fines de política, orden público y defensa; los fines de desarrollo económico; los fines de desarrollo social; y los fines de desarrollo físico y ordenación territorial. El programa *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez, define una serie de prioridades políticas en los diversos sectores de actividad pública que materializan el cumplimiento de aquellos fines por el Estado, con la formulación paralela de propuestas de reformas administrativas.

En efecto, en el campo de los fines de política, orden público y defensa, la *Acción de Gobierno* del Presidente Pérez contiene proyectos de reforma en los sectores de política exterior y de Justicia. En el campo del sector de política exterior, la política internacional definida en la *Acción de Gobierno*, tal como en ella se expresa, "requiere modificaciones sustanciales en nuestras estructuras administrativas, y en el proceso mismo de formulación de políticas con ese fin, el Ministerio de Relaciones Exteriores será reorganizado para que pueda atender eficientemente a la creciente presencia de Venezuela en los asuntos internacionales y se creará una Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, integrada por personas calificadas de los sectores representativos del país,

escuetas referencias a la reforma administrativa contenidas en el programa de gobierno presentado al electorado en 1973 por el candidato del mismo partido Copei, doctor Lorenzo Fernández (*V. Lorenzo Fernández, Con Lorenzo a la conquista del Futuro ya*, Caracas, 1973 —tabloide—, también publicado en igual forma —tabloide—, con el título *Mirando hacia el futuro. Un programa de gobierno nacionalista para la conquista del futuro ya*, Caracas, 1973).

35. *V. Carlos A. Pérez, Acción de Gobierno, cit.*, p. 14. Cf. esta orientación con la similar adoptada en la planificación de la reforma administrativa a partir de 1969.
36. Las propuestas de reforma administrativa contenidas en la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez, las identificaremos en el texto como "los proyectos de 1974" en contraste con "las propuestas de 1972" que identifican a las contenidas en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, 1972*.

que contribuya a la definición de políticas que disfruten de amplio consenso nacional".³⁷ Dejando a un lado lo referente a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores,³⁸ en cuanto concierne a las estructuras administrativas del Ministerio de Relaciones Exteriores, la orientación de la reforma propuesta si bien no se explicaba, bien podría seguir los lineamientos de las propuestas de 1972, que buscaban definir claramente dos programas fundamentales en dicho Ministerio: las relaciones políticas internacionales por una parte, y la administración de la actividad internacional de la República, por la otra.³⁹

En el campo del *sector Justicia*, tres aspectos fundamentales se destacan en los proyectos de reforma de 1974: la creación de una Comisión Nacional de Reforma Legislativa;⁴⁰ la modernización de la legislación relativa al Poder Judicial; y la transformación del régimen penitenciario.⁴¹ Estos aspectos, indudablemente que también requerían una reforma administrativa en el sector justicia, la cual también podría seguir la orientación de las propuestas de 1972 que estructuraban el Ministerio de Justicia en base a la definición de tres programas básicos del sector: el programa de legislación y seguridad jurídica que comprendía las actividades de reforma legislativa y administración de los registros y notarías⁴² y que podría servir de administración permanente a la Comisión Nacional de Reforma Legislativa; el programa de relaciones con el Poder Judicial y los cultos;⁴³ y el programa de Defensa Social, que abarcaba las actividades de administración penitenciaria y Policía Judicial.⁴⁴

Por otra parte, en el campo de los fines de desarrollo económico, la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez contiene propuestas de reformas en el sector desarrollo industrial, en el sector de Hidrocarburos y minería y en el sector de desarrollo agropecuario. En el campo del *sector de desarrollo industrial*, tal como se expresa en la *Acción de Gobierno*, "señalados los objetivos y calificadas sus implicaciones, resulta

37. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno, cit.*, p. 77.

38. La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, en mayo de 1974, aún no había sido creada.

39. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, vol. I, pp. 276 y ss.

40. La Comisión Nacional de Reforma Legislativa aún no había sido creada en mayo de 1974.

41. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno, cit.*, pp. 9 y 10.

42. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, vol. I, p. 273.

43. *Idem*, vol. I, p. 273.

44. *Ibidem*, vol. I, p. 272 y ss.

claro que el nuevo desarrollo industrial descrito no podrán prosperar sino dentro del marco institucional que favorezca y no obstaculice su desenvolvimiento. En este sentido, los organismos del Estado actualmente responsables del fomento industrial sobresalen por su creciente incompetencia. A tal efecto, el Nuevo Desarrollo Industrial a la vez que reorganizará estos organismos, eliminará requisitos innecesarios, simplificará procedimientos, perseguirá enérgicamente el tráfico de influencias y desarrollará en el personal la competencia y moralidad indispensables para que el servicio sea pronto, oportuno, eficiente y correcto".⁴⁵ En las propuestas de 1972, la reorganización institucional del sector de desarrollo industrial conllevaba la creación de un Ministerio de Industrias o de Industria y Comercio que tuviera a su cargo los programas de planificación, promoción, financiamiento y producción industrial del Estado;⁴⁶ esquema que podría aplicarse a los proyectos de 1974.⁴⁷ En efecto, en éstos, se hace referencia a las mismas actividades fundamentales del sector: la planificación industrial que va implícita en la "definición precisa de la política económica del Estado";⁴⁸ las actividades de promoción y fomento industrial⁴⁹ vinculadas al desarrollo tecnológico con fines industriales que conllevan al proyecto de creación de un Banco Nacional de Tecnología;⁵⁰ las actividades de financiamiento industrial que conllevan la promesa de una total reorganización de la Corporación Venezolana de Fomento, el Banco Industrial y las Corporaciones Regionales,⁵¹ y la transformación de la Comisión de Financiamiento de la Pequeña y Mediana Industria en un Instituto o Corporación Autónoma para el Financiamiento de la Mediana y Pequeña Industria;⁵² y las actividades de producción industrial relativas a la admi-

45. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 29.

46. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, pp. 276 y ss.

47. Debe destacarse, además, que el Programa presentado al electorado en 1973 por el candidato del partido Socialcristiano Copei, se prometía la creación de un Ministerio de Desarrollo Económico (V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*, cit., pp. 8 y 11) pero sin indicación alguna de sus posibles competencias. Presumiblemente, sin embargo, dicha propuesta se refería particularmente al sector de desarrollo industrial ya que un solo Ministerio para todos los sectores del campo de desarrollo económico (finanzas, desarrollo industrial, comercio, turismo, Hidrocarburos y Minería y Desarrollo Agropecuario) sería inconcebible.

48. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 16.

49. *Idem*, pp. 26 y ss.

50. *Ibidem*, pp. 30 y 72.

51. *Ibidem*, p. 31.

52. *Ibidem*, pp. 28 y 31. El Programa de Gobierno del candidato presidencial del Partido Copei en 1973 prometía también dotar de personería jurídica a la Comisión de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria (CONAFIN). V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*, cit., p. 8.

nistración de las industrias básicas del Estado,⁵³ que conllevan la promesa de "crear al más alto nivel un organismo que centralice eficazmente el conjunto de las industrias básicas para que sea factible la coordinación del desarrollo y pueda controlarse la ejecución de los proyectos y la operación rentable de las empresas".⁵⁴ En una orientación similar a los proyectos de 1974, en las propuestas de 1972 se pretendía integrar las actividades del sector desarrollo industrial, en un Ministerio de Industria y Comercio con competencia para la planificación sectorial industrial, estructurado en diversas Direcciones Generales a cargo de los programas siguientes: Desarrollo Industrial y Tecnológico,⁵⁵ con actividades de promoción y protección industrial; Financiamiento Industrial, con actividades de coordinación y control sobre los entes autónomos de financiamiento industrial integrados en una organización (Banco de Desarrollo Venezolano) tipo *holding*;⁵⁶ y Producción Industrial con funciones de control y coordinación sobre las diversas industrias del Estado integradas en un *holding* de producción industrial del Estado.⁵⁷

En el sector de Hidrocarburos y Minería, la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez centra la administración de la industria petrolera en la Corporación Venezolana del Petróleo, organismo que debe "regir la industria petrolera nacional", para lo cual se promete fortalecerla.⁵⁸ No se indica, sin embargo, el tipo de reestructuración administrativa que requerirá la CVP para asumir esa enorme tarea, sobre todo si se procede a una nacionalización de la industria petrolera antes de producirse la reversión a partir de 1983.⁵⁹ Pensando en el papel de las industrias estatales del sector Hidrocarburos y Minería, en los años venideros, en las propuestas de reforma de 1972 se proponía la integración de un *holding* petrolero, de la industria del gas y de la industria petroquímica⁶⁰ controlado por una unidad del Ministerio de Minas e

53. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., pp. 29 y 30.

54. *Ibidem*, p. 30. El Programa de Gobierno del candidato de Copei en 1975, hacía referencia al control estatal de las industrias básicas. V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*, cit., p. 8. En relación con estas propuestas. V. Horacio Boneo, *Una Propuesta para la reestructuración del Sistema de Empresas Públicas Venezolanas* (multigrafiado), PNUD Proyecto VEN-534, "Reforma Administrativa en Venezuela", Caracas, marzo de 1974.

55. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, pp. 276 y 277.

56. *Idem*, vol. I, pp. 277 y 375.

57. *Ibidem*, vol. I, pp. 278, 376 y 377.

58. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., pp. 24 y 25.

59. *Idem*, p. 24.

60. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, pp. 378 y ss.

Hidrocarburos a cargo del programa de Economía y Producción Petrolera;⁶¹ esquema basado, en todo caso, en el fortalecimiento de la Corporación Venezolana del Petróleo, que bien podría servir a los efectos de las reformas a realizarse.⁶²

Por último, y en el campo de los fines de desarrollo económico del Estado, particular atención presta la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez al sector de desarrollo agropecuario. En particular, se promete "introducir la reforma institucional necesaria de los organismos existentes en el sector público agrícola a fin de articular su acción y definir terminantemente las responsabilidades de cada uno de ellos. El paso más importante que se dará con ese fin será la transformación del Ministerio de Agricultura y Cría en el Ministerio de Recursos Renovables, con estructuras modernas y eficaces con un radio de acción más amplio".⁶³ En este mismo sentido, en las propuestas de 1972 se formuló el proyecto de transformar el Ministerio de Agricultura y Cría en un Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales Renovables,⁶⁴ con competencia en los aspectos de planificación, investigación, extensión, dotación de tierras e infraestructuras, financiamiento y mercado agropecuario, realizada a través de diversos entes autónomos, controlados y coordinados por el Ministerio; y competencias, además, en el campo de los Recursos Naturales Renovables en todos sus aspectos. Debe destacarse además, que en los proyectos de 1974 se propone la creación de un Instituto Nacional de Pesca⁶⁵ para asumir el programa de fomento pesquero.⁶⁶ Debe señalarse en todo caso, que en el momento actual, por la importancia política que se le da en la *Acción de Gobierno* tanto a la política en la agricultura como en relación a los recursos naturales renovables,⁶⁷ parecería más conveniente y aconsejable separar administrativamente ambos sectores y crear un Ministerio de Desarrollo

61. *Idem*, vol. I, pp. 280 y ss.

62. Es de destacar, además, que en el sector de Minería, el *Informe* de 1972 proponía la creación de una Corporación Venezolana de Minería para asumir la producción minera estatal (Vol. I, p. 378); propuesta que fue acogida por el programa de gobierno del candidato del partido Copei, Lorenzo Fernández (*V. Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*, cit., p. 9).

63. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 33. La reforma señalada se proponía al constatar que "existe total anarquía y desorganización en los organismos públicos responsables por la conducción del sector", *Ibidem*, p. 31.

64. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, p. 281.

65. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 38.

66. En el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, p. 284, esta actividad se atribuía a una de las Direcciones Generales del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales Renovables.

67. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., pp. 31 y ss.

Agropecuaria separado de un Ministerio de Recursos Naturales, tal como lo propuso la Comisión de Administración Pública en sus propuestas preliminares de 1971.⁶⁸

En el campo de los fines de desarrollo social, la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez contiene importantes propuestas de reforma en los sectores de protección y promoción social, desarrollo cultural, Seguridad y Previsión Social, Educación y Salud. En efecto, en el *sector de protección y promoción social*, indudablemente uno de los que más requieren de una reforma administrativa integral, la *Acción de Gobierno* contiene una serie de proyectos de reforma especificados en relación a las diversas actividades que componen dicho sector: protección y promoción del niño y la juventud mediante la promesa de "la creación del verdadero Ministerio de la Juventud planteado por Acción Democrática originalmente en 1968. Concebido como un organismo de estudio y de atención integral a la problemática juvenil, orientará y coordinará la acción oficial y la acción privada en este campo de tan alto interés";⁶⁹ bienestar y asistencia social mediante el fortalecimiento de la Dirección de Bienestar Social y la reorganización del Instituto Nacional de Nutrición;⁷⁰ y promoción social, particularmente en las áreas marginales urbanas mediante la reorganización de FUNDACOMUN, quien "se pondrá al frente de la urgente tarea de rescatar del abandono y la miseria a las poblaciones marginales del país, mediante una política y planes que utilicen los métodos modernos de participación y cooperación de la comunidad".⁷¹ Ahora bien, las reformas proyectadas en la *Acción de Gobierno* en relación a las actividades del sector promoción y protección social, no terminan de integrarlo, particularmente si se tiene en cuenta que las mismas, como en dicho documento se afirma, forman parte de una política social más amplia.⁷² Partiendo de esta apreciación, en las

68. V. CAP, *Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa, Segunda Parte. La Reforma Estructural, vol. II (La Reforma de los Ministerios)*, cuadernos para la Reforma Administrativa N° 6, Caracas, 1971.

69. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 54. Esta promesa de crear el Ministerio de la Juventud la ratificó en el Mensaje de Toma de Posesión de la Presidencia de la República el 12 de marzo de 1974, V. en *El Universal*, Caracas, 13 de marzo de 1974, p. 1-11.

70. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 67.

71. *Idem*, p. 20. Esta tarea en el Programa de Gobierno presentado en 1973 al electorado por el candidato de Copei, Lorenzo Fernández, se encomendaba a un "Instituto de los Barrios". V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*, cit., p. 5.

72. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 54. No parece razonable en este sentido, entonces la creación de un Ministerio para la realización de uno solo de los programas del sector de promoción y protección social, como el comentado Ministerio de la Juventud, aislando los otros programas sociales del sector. Cf. la opinión de Pedro Berroeta, Min-Juventud, *El Nacional*, 10 de enero de 1974, p. C-1.

propuestas de 1972 se proponía la integración de todas las actividades de protección y promoción social en un Ministerio de Desarrollo Social,⁷³ al cual le correspondía, además de la planificación sectorial correspondiente, los programas de protección social (menores, ancianos, bienestar y asistencia social, etc.); y las actividades de desarrollo de la comunidad y promoción popular, integradas en un programa de Promoción Social.⁷⁴ A dicho Ministerio se atribuía, además, competencia en materia de deportes, como parte de la protección y promoción social, particularmente de la juventud;⁷⁵ y en el sector de desarrollo cultural, a través de programas de Cultura Popular, que integraran todas las actividades relacionadas con la cultura en una política de promoción social.⁷⁶ En los proyectos de 1974, y en relación con el *sector de desarrollo cultural*, la *Acción de Gobierno* promete “multiplicar y perfeccionar los instrumentos institucionales nacionales y regionales que promuevan el desarrollo y la difusión de la cultura”, la “creación del Consejo Nacional de la Cultura”⁷⁷ para trazar las líneas directrices de la política cultural, y la “reorganización y reorientación del INCIBA para que pueda realizar dicha política actuando como centro democrático de estímulo y difusión de los valores culturales y artísticos en escala nacional”.⁷⁸

En el campo del *sector educación*, “la revolución educacional” que promete la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez, entre otros objetivos implica la reforma de “las estructuras legales y administrativas que sirven de base y de instrumento al sistema educativo”,⁷⁹ y el establecimiento en el campo de la Educación Superior, de “sistemas

73. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, V. 1, pp. 284 y ss. En el programa de gobierno sometido al electorado en 1973 por el candidato del partido Copei se propugnaba la creación de un Ministerio de Desarrollo Social, respecto del cual, sin embargo, no se daban ningunas precisiones. V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya, cit.*, pp. 3 y 11.

74. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, vol. I, pp. 284 y 285.

75. *Idem*, p. 285.

76. *Ibidem*, p. 286.

77. La Comisión Organizadora de dicho Consejo se creó por Decreto N° 18, del 26 de marzo de 1974, publicado en *Gaceta Oficial* N° 30.361, de 26 de marzo de 1974.

78. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno, cit.*, pp. 51, 52 y 53. En el programa de gobierno sometido al electorado en 1973 por el candidato del partido Copei, se prometía en este campo la reorganización del INCIBA. V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya, cit.*, p. 7. Debe indicarse también que en el campo del sector de asuntos laborales, en referido programa del candidato de Copei se proponía la creación de un Servicio Nacional de Empleo, *Ibidem*, pp. 3 y 4.

79. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno, cit.*, p. 43. Una promesa similar contenía el programa de gobierno presentado al electorado en 1973 por el candidato del partido Copei. V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya, cit.*, p. 5.

organizativos y estructurales dinámicos, flexibles y eficientes".⁸⁰ En sentido similar, en las propuestas de 1972, se proyectaba la reforma del Ministerio de Educación para la realización de tres programas específicos: el programa de Docencia, en todas sus facetas; el programa de Educación Superior; y el programa de investigación científica y tecnológica, integrado al sistema (planificación) científico y tecnológico.⁸¹

Por último, en el campo de los sectores de desarrollo social uno de los proyectos más importantes que contiene la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez, es la reforma del *sector salud* y la integración del *sector de seguridad y previsión social*, mediante la reorganización del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, y del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales,⁸² y la creación "de un Servicio Nacional de Salud y Bienestar Social en el cual se reunirán los servicios de atención médica del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y demás organismos públicos dispensadores de atención a la salud".⁸³ Esta reforma sustancial, que convertiría al Ministerio de Sanidad en el único organismo público prestador de servicios de atención médica (Servicio Nacional de Salud), además de tener sus actividades de medicina preventiva, y que convertiría al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, en un organismo exclusivamente de administración de la seguridad social (caja de seguridad social) sin prestar directamente servicios de atención médica, estaba ya incluida en las propuestas de 1972,⁸⁴ y ha sido también respaldada por otros partidos políticos distintos a Acción Democrática.⁸⁵

80. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., pp. 43 y 47.

81. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, pp. 288 y ss.

82. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., pp. 61 y 62.

83. *Idem*, p. 61. En su Mensaje de toma de posesión de la Presidencia de la República el Presidente Carlos A. Pérez ratificó la promesa de esta reforma. V. en *El Universal*, Caracas, 13 de marzo de 1974, p. 1-11.

84. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, pp. 289 y ss.

85. Por ejemplo, en el programa de gobierno presentado al electorado por el candidato del partido Socialcristiano Copei, en 1973, se indicaba lo siguiente: "Para poner al alcance de todos la medicina, se requiere una reorganización institucional de los servicios de atención médica que presta el Estado. La reorganización se hará de manera tal que la asistencia médica esté centrada alrededor del paciente. El Estado venezolano, a través de numerosos servicios, atiende las necesidades del país en materia de salud de la colectividad sin que los resultados correspondan a la magnitud de los esfuerzos humanos y económicos que se realicen. Con miras a corregir esta situación, para garantizar la atención a las necesidades de salud de la gran mayoría de la población venezolana y lograr el uso eficiente de los recursos del Estado, me comprometo a crear el Servicio de Salud. V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*, cit., p. 4.

En efecto, en las propuestas de 1972, el Ministerio de Sanidad se estructuraba para el cumplimiento de dos grupos de programas fundamentales: los programas de atención médica que se integrarían en el Servicio Nacional de Salud a cargo de una Dirección General de Atención Médica, y los programas de medicina preventiva y saneamiento ambiental, a cargo de una Dirección General de Saneamiento Ambiental.⁸⁶ En esta forma, todos los servicios de atención médica que presta el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales se integrarían en el Servicio Nacional de Salud en el Ministerio de Sanidad, y el IVSS, adscrito al Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, quedaría exclusivamente como un ente administrador del Seguro Social.⁸⁷ Sin embargo, esta reforma administrativa en el sector salud y en el sector de seguridad y previsión social, ciertamente es de las más difíciles y problemáticas de realizar, pues la misma, al estar dirigida a beneficiar a la gran mayoría de la población del país, y no a beneficiar a los grupos más poderosos y burocratizados del gremio médico, contará con la oposición de éstos, tradicionalmente influyentes.⁸⁸ El peligro de toda acción progresiva para la realización de estas reformas,⁸⁹ si bien es indispensable, es que la lentitud que a veces acompaña a la progresividad, puede ser, el prin-

86. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, vol. I. pp. 289 y ss.

87. *Idem*, vol. I, p. 382.

88. Cf. los comentarios de Carlos Delgado Dugarte, "El Servicio Nacional de Salud: Cascabel para tigres", en *El Nacional*, 27 de agosto de 1973, p. C-1. En este sentido, el Presidente Rafael Caldera en su Rueda de Prensa del 14 de febrero de 1974, expresó lo siguiente en torno a las dificultades del Servicio Nacional de Salud: "¿Cuál es el obstáculo fundamental que se presenta para que se establezca el Servicio Nacional de Salud que todos piden y que se reclama constantemente con argumentos muy sólidos? El obstáculo fundamental es la diferencia de condiciones sociales y económicas del personal médico y paramédico del Ministerio de Sanidad y del Seguro Social, fundamentalmente, y también de los otros órganos. ¿Qué sucede?, que si el Ministerio de Sanidad va a unificar y va a darle a todo su personal del Seguro Social Obligatorio, esto, automáticamente, supone un gasto adicional de más de mil millones de bolívares por año. Como el Ministerio de Sanidad no ha tenido esa posibilidad, trata de buscar una solución conciliatoria, equilibrada, y los organismos gremiales no parecen dispuestos a aceptar el que se logre una solución, sino en la aspiración de lograr una igualación por arriba. Este es el problema básico que se enfrenta para una situación en la cual todos convenimos en que un solo cuerpo técnico y administrativo debe tener a su alcance el manejo y el aprovechamiento de los recursos médicos, para ponerlos al servicio de la comunidad". V. en Rafael Caldera, *Habla el Presidente*, vol. V, Caracas, 1974, p. 606.

89. V. Carlos A. Pérez. *Acción de Gobierno, cit.*, p. 61. En este sentido, en su Mensaje de toma de Posesión de la Presidencia de la República el Presidente Carlos A. Pérez señaló que "se introducirán igualmente las bases jurídicas dirigidas a incorporar los cambios en las estructuras administrativas para hacerlas más apropiadas a la acción sanitaria que requiere el estado actual de la salud de los venezolanos. Ellas estarán orientadas a la creación del Servicio Nacional de Salud, para el cual sólo hay consenso en cuanto a su nombre y necesidad, pero cuyo establecimiento no puede ser apresurado". V. en *El Universal*, Caracas, 13 de marzo de 1974, p. 1-11.

cipal enemigo para la realización de la reforma. En todo caso, la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez promete la implantación del Servicio Nacional de Salud durante el período constitucional 1974-1979.⁹⁰

Además de las reformas administrativas propuestas respecto de los sectores de política y seguridad pública, desarrollo económico y desarrollo social, la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez también proyecta reformas administrativas en el grupo de sectores de desarrollo físico y ordenación territorial, y particularmente en los sectores de desarrollo urbano y vivienda, y de recursos naturales renovables. Las reformas en el *sector de recursos naturales renovables* están estrechamente vinculadas a la creación del Ministerio de Recursos Renovables, anteriormente comentada, que la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez promete. En el campo del *sector de desarrollo urbano y vivienda*, en los proyectos de 1974 se reconoce que "la dispersión administrativa, con la consiguiente duplicación de esfuerzos y desperdicio de recursos, es uno de los factores que más ha contribuido en Venezuela al crecimiento desordenado de nuestras ciudades, a la proliferación de viviendas insalubres y a acentuar el déficit habitacional del país",⁹¹ por lo que en la *Acción de Gobierno*, durante el período 1974-1979, se propone formular una nueva concepción de urbanismo y vivienda basada en el planteamiento y acción ejecutiva para el desarrollo equilibrado de núcleos urbanos en el ámbito regional"; dotar "a la Administración de capacidad gerencial para el logro de un desarrollo integral de la ciudad"; complementar "la gestión de las municipalidades mediante la acción del Gobierno Central"; y en definitiva transformar "las instituciones actuales a fin de lograr una política uniforme en materia de vivienda, adecuándose fórmulas para la adquisición de tierras con fines urbanos destinados a viviendas, servicios, áreas recreacionales y ubicación de trabajo";⁹² en definitiva, una reordenación institucional integral de los diversos organismos del sector desarrollo urbano y vivienda. Ahora bien, coincidiendo con esos mismos criterios, en las propuestas de 1972, se proponía la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, siguiendo la política definida por el Presidente Caldera,⁹³ que integraría los dispersos organismos administrativos que actuaban en

90. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno, cit.*, p. 61.

91. *Idem*, p. 68.

92. *Ibidem*, p. 69.

93. En 1971, el Gobierno presentó al Congreso un Proyecto de Ley para la Creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda que no fue ni siquiera discutido en el Congreso.

el sector,⁹⁴ y que bien podría servir de esquema para la reordenación y reforma administrativa prometida en el sector, por los proyectos de 1974.⁹⁵

En el campo de los fines de desarrollo físico y ordenación territorial y particularmente en los *sectores de transporte y comunicaciones*, en la *Acción de Gobierno* de Carlos A. Pérez hay una referencia genérica a la necesidad de su reforma y reorganización. En particular se promete el "mejoramiento de los deteriorados servicios públicos, en especial del transporte colectivo, telégrafos, teléfonos, correos y otros, los cuales serán objeto de una reorganización a fondo con el fin de que la prestación de esos servicios se corresponda con sus elevados costos".⁹⁶ En las propuestas de 1972, estos servicios se integraban en una estructura ministerial poderosa de servicios que implicaba la creación de un Ministerio de Transporte y Comunicaciones mediante la reforma de los Ministerios de Obras Públicas y Comunicaciones y la creación de los Ministerios de Vivienda y Desarrollo Urbanístico y de Desarrollo Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables.⁹⁷

V. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL PROGRAMA DEL NUEVO GOBIERNO: AMBITO REGIONAL, DE LOS SISTEMAS FUNCIONALES Y JURIDICO

Pero aparte de las propuestas de reforma administrativa formuladas por la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez en el ámbito de la Administración Nacional, y que abarcan tanto a la Administración Central (Ministerios) como a la Administración Descentra-

94. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., pp. 290 y ss.

95. Es de destacar que en el Programa de Gobierno sometido al electorado en 1973 por el candidato del partido Copei se indicaba como requisito esencial para la realización de la política de vivienda, concebida no "como una actividad de construcción sino como un elemento básico para el desarrollo social y económico", el que se efectuaran una serie de "cambios institucionales y legales", y entre ellos, la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*, cit., p. 5.

96. V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 15. Debe señalarse que en el Programa de Gobierno presentado al electorado en 1973 por el candidato del partido Copei, también se prometían reformas administrativas en el sector comunicaciones, donde se proyectaba integrar los servicios de correos y telégrafos en un organismo descentralizado, asignar a la CANTV el desarrollo técnico y mantenimiento de los medios de transmisión de la radio y la televisión estatales y de comunicaciones telegráficas, y realizar la reforma administrativa en el Ministerio de Comunicaciones, V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*, cit., p. 9.

97. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, pp. 291 y ss.

lizada (Institutos Autónomos),⁹⁸ la misma *Acción de Gobierno* proyecta reforzar y ahondar el proceso de *regionalización administrativa*, siguiendo la política de regionalización administrativa iniciada en 1969 por el Gobierno del Presidente Caldera, así como los criterios contenidos en el *Informe* de 1972.⁹⁹ En efecto, en los proyectos de 1974 se insiste en los mismos criterios de las propuestas de 1972: consolidación del reordenamiento de la geografía nacional en el esquema regional adoptado desde 1969;¹⁰⁰ desconcentración de las actividades de la administración pública nacional en las regiones, de manera que se sitúen “oficinas nacionales en las distintas regiones del país, logrando con esto no sólo una efectiva descentralización de actividades sino, igualmente, vitalizar el recurso humano y la capacidad creativa regional por los indudables aportes de Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado”;¹⁰¹ a reformulación del papel de las Corporaciones Regionales de Desarrollo;¹⁰² consolidación de los mecanismos de coordinación a nivel regional entre los diferentes entes nacionales desconcentrados, las Corporaciones Regionales y los entes locales;¹⁰³ participación de los entes locales en la toma de decisiones regionales¹⁰⁴ para lo cual la reforma municipal proyectada tiene enorme importancia;¹⁰⁵ y desarrollo de un proceso de planificación regional.¹⁰⁶

Los proyectos de reformas administrativas de 1974, en todo caso, no se limitan a enfocar aspectos estructurales, sino que también se formulan respecto a aspectos funcionales de la Administración Pública y particularmente respecto de los sistemas de planificación, presupuesto, financiamiento, de control y de información. En efecto, y por lo que

98. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 14.

99. V. el Decreto N° 72, de 11 de junio de 1969, sobre Regionalización administrativa en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, pp. 537 y ss. y ss. 629 y ss., así como los comentarios al proceso de regionalización en pp. 386 y ss. Es de destacar, además, que el programa de gobierno presentado al electorado en 1973 por el candidato del partido Copei, insistía en la profundización del proceso de regionalización y en la descentralización de la toma de decisiones, V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*, cit., pp. 4, 7, 10 y 11.

100. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, pp. 7 y 8.

101. *Idem*, p. 8. Cf. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, pp. 386 y ss.

102. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 7. Cf. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, pp. 446 y ss.

103. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., pp. 7 y 11. Cf. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, pp. 410 y ss.

104. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 8. Cf. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, pp. 417 y ss. y 422.

105. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., pp. 9 y 11.

106. *Idem*, pp. 8 y 11. Cf. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, pp. 430 y ss.

se refiere a los *sistemas de planificación y presupuesto*, en la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez, se formulan importantes consideraciones sobre su situación, tendientes a ejecutar una reforma administrativa sustancial respecto de los mismos. En este sentido, particularmente se insiste en el "divorcio irracional entre el Plan de la Nación y los presupuestos anuales", por lo cual se promete "elaborar los presupuestos anuales según las directrices y metas del Plan de la Nación, lo cual se hará efectivo mediante leyes-programas y otros instrumentos que permitan la coordinación en esta materia entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional" y "desarrollar la técnica de los presupuestos por programas a los fines de un desempeño eficiente de los organismos públicos y establecer los controles sobre su ejecución".¹⁰⁷ La reforma proyectada en la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez en materia de planificación y presupuesto, en este sentido, responde a todos los criterios y motivaciones expuestos en el *Informe* de 1972, en el cual se proponía, para hacer realmente efectiva la indispensable vinculación que debe existir entre el Plan y los presupuestos anuales, el traslado del Órgano Central del Sistema de Presupuesto a la Presidencia de la República para integrar junto con el órgano Central del Sistema de Planificación un Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República,¹⁰⁸ y la participación del Congreso en el proceso de adopción del Plan.¹⁰⁹ Por otra parte, al igual que la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez, ya en la *Instrucción Presidencial sobre los lineamientos generales de la Reforma Administrativa* del Presidente Caldera de 1970, se insistía en la necesidad de hacer de la técnica de la programación un aspecto central y normal del funcionamiento de la Administración Pública,¹¹⁰ tanto a escala nacional como regional,¹¹¹ lo cual, por otra parte, fue una motivación central de las propuestas de 1972.¹¹²

107. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 11. Cf., además, lo indicado en las pp. 14, 16 y 17.

108. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, pp. 226 y ss. y vol. II, pp. 33 y ss. y pp. 99 y ss. Siguiendo esta orientación, el Presidente Carlos A. Pérez, designó el 12 de marzo de 1974 a Gumersindo Rodríguez como Ministro de Estado, Jefe de CORDIPLAN. Cf. las declaraciones del Ministro de Estado sobre las funciones que serían trasladadas a CORDIPLAN en *El Universal*, Caracas, 13 de marzo de 1974, pp. 2-21.

109. V. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. II, pp. 53 y ss.

110. V. *Idem*, vol. I, p. 135 y Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 14.

111. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, pp. 430 y ss., Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 11.

112. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. II, pp. 30 y ss.

Intimamente relacionado a la reforma del sistema de planificación, en los proyectos de 1974 se hace referencia al establecimiento de un *sistema Científico y Tecnológico* que permita establecer "un alto grado de coordinación entre los planes y actividades de los distintos organismos que orientan, realizan, promueven y financian investigaciones",¹¹³ el cual, en las propuestas de 1972, se vinculaba al sistema de planificación y al Órgano central del mismo.¹¹⁴

El *sistema financiero* también es objeto de análisis en la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez, en el cual se hace referencia particular al control del gasto público, al prometerse "eliminar el cada vez más alarmante despilfarro en la Administración Pública. Este despilfarro no viene tan sólo de múltiples e ineficientes estructuras y de engorrosos procedimientos, sino de una proliferación burocrática sin justificación y de gastos superfluos crecientes en viáticos, viajes, publicidad, boato y muchos otros renglones, los que serán severamente revisados para dedicar los recursos ahorrados a fines productivos en lo económico y en lo social".¹¹⁵ En sentido coincidente, en las propuestas de 1972 se insistía en este mismo aspecto del sistema financiero, y se proponía la creación de una Dirección General de Contabilidad y Control del Gasto Público dependiente del Ministerio de Hacienda, para cumplir dichas funciones, además de actuar como Órgano Central del Sistema de Contabilidad Gubernamental.¹¹⁶

En el campo de los sistemas funcionales de la Administración, el *sistema de información o comunicación pública* también es objeto de comentario especial en los proyectos de 1974. En particular se señala que "se pondrá marcado énfasis en la creación y fortalecimiento de una conciencia de servicio en los funcionarios públicos. Estos son, primordialmente, servidores de la colectividad y, como tales, su primer deber es atender al ciudadano con prontitud, eficacia y cortesía".¹¹⁷ En sentido similar, en las propuestas de 1972 se dio un tratamiento integral a la

113. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., pp. 43 y 72.

114. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, p. 228.

115. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., pp. 12 y 13.

116. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, p. 274.

117. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 15. En el programa de gobierno presentado por el candidato del partido Copei al electorado en 1973, se insistía en que "es necesario igualmente hacer un gran esfuerzo para inculcar en la mente de todos los venezolanos que una buena atención al público no es una concesión graciosa de un funcionario sino un deber íntimamente relacionado con el respeto a la dignidad de la persona humana". V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*, cit., p. 9.

problemática del sistema de información o comunicación pública, no sólo ascendente sino descendente, y se insistió particularmente en lo concerniente al mejoramiento de la atención e información al público en los diversos servicios administrativos.¹¹⁸

Por último, y también en el campo de los sistemas funcionales, en la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez se hace referencia al *sistema de control*, en particular, se promete la reestructuración "mediante una Ley, (de) la Oficina adscrita a la Presidencia de la República para recibir denuncias de la ciudadanía sobre fallas o dolos en la Administración Pública".¹¹⁹

Aparte de las reformas administrativas en el campo de las estructuras y sistemas administrativos (Reforma Estructural y Reforma Funcional), los proyectos de 1974 también plantean *reformas jurídicas* de la Administración Pública. En efecto, se señala en general que "el Poder Ejecutivo tendrá que agilizar su función administradora para lo cual habrá que recurrir a las necesarias Enmiendas Constitucionales, a la revisión de algunas Leyes y a la promulgación de otras previstas en la Constitución que no se han elaborado;¹²⁰ y en particular se promete "el desarrollo del derecho contencioso-administrativo, para regular las relaciones del Estado con los ciudadanos, protegiendo adecuadamente a estos y haciendo efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios", [la cual] "será una reforma institucional prioritaria que servirá, con las medidas anteriores, para garantizar una administración pública correcta y eficaz".¹²¹ En este mismo orden de ideas, en las propuestas de 1972 se elaboraron toda una serie de proyectos legislativos, y entre ellos, particularmente los proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, Ley de Procedimientos Administrativos, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Ley de la Jurisdicción Constitucional,¹²² que bien podrían servir de base para las reformas proyectadas. Dichos proyectos de 1972, elaborados en base a proyectos y trabajos anteriores, configurarían, de ser aprobados, un adecuado régimen jurídico de la Administración Pública y de sus relaciones con los particulares.

118. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, vol. II, pp. 171 y ss.

119. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno, cit.* p. 7. Cf. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, vol. I, p. 219.

120. V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno, cit.*, p. 9.

121. *Idem*, p. 15.

122. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, vol. II, pp. 439 y ss.

VI. EL SENTIDO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL PROGRAMA DEL NUEVO GOBIERNO: ¿ADMINISTRACION PUBLICA EFECTIVA Vs. ADMINISTRACION PUBLICA EFICAZ?

En todos los proyectos de reformas administrativas contenidos en la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez, quizás el elemento de mayor importancia que debe destacarse, es el reconocimiento en el mismo texto de dicho programa de gobierno, de que la ejecución de las políticas y actividades en él comprendidas, no podrán llevarse a cabo en la forma prevista, con las estructuras administrativas existentes, y por tanto, el reconocimiento implícito de que sin una reforma administrativa radical, la *Acción de Gobierno* no podrá ser ejecutada completamente.¹²³ Un reconocimiento similar, y con razón, debe recordarse que estaba contenido en el IV Plan de la Nación 1970-1974,¹²⁴ de acuerdo

123. Esto se indica expresamente, por ejemplo, en el marco de las reformas propuestas, en los sectores de desarrollo industrial, salud, relaciones políticas exteriores y Desarrollo Urbano y Vivienda. En efecto, en el sector de desarrollo industrial, se indica expresamente que "resulta claro, que el nuevo desarrollo industrial descrito no podrá prosperar sino dentro del marco institucional que favorezca y no obstaculice su desenvolvimiento. En este sentido los organismos del Estado actualmente responsables del fomento industrial sobresalen por su creciente incompetencia. A tal efecto, el Nuevo Desarrollo Industrial a la vez que reorganizará estos organismos, eliminará requisitos innecesarios, simplificará procedimientos..." V. Carlos A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 29. En el campo del sector salud, también se señalaba expresamente que "la situación actual de diversidad y dispersión de las instituciones que atienden los problemas de la salud, de duplicación y falta de integración de sus servicios, reflejada en mayores costos y más bajos rendimientos, así como la concepción moderna de una atención integral de los problemas de salud, en lo preventivo y curativo, y en seguridad y bienestar social, conducen a la necesidad indeclinable de integrar todas las funciones actualmente existentes en un Servicio Nacional de Salud y Bienestar Social en el cual se reunirán los servicios de atención médica del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y demás organismos públicos dispensadores de atención a la salud", *idem*, p. 61. En el campo del sector de desarrollo urbano y vivienda también se expresaban criterios similares, "La dispersión administrativa, con la consiguiente duplicación de esfuerzos y desperdicio de recursos, es uno de los factores que más ha contribuido en Venezuela al crecimiento desordenado de nuestras ciudades, a la proliferación de viviendas insalubres y a acentuar el déficit habitacional del país", *ibidem*, p. 68. Por último, en el sector de política exterior también se supeditaba el cumplimiento de los programas a la realización de la reforma administrativa. "El desarrollo de toda la política internacional que se pondrá en práctica requiere modificaciones sustanciales en nuestras estructuras administrativas y en el proceso mismo de formulación de políticas. Con ese fin, el Ministerio de Relaciones Exteriores será reorganizado para que pueda atender eficientemente a la creciente presencia de Venezuela en los asuntos internacionales...", *ibidem*, p. 77.

124. En dicho Plan se expresó concretamente la siguiente formulación estratégica de la reforma administrativa: "Las nuevas y difíciles tareas y funciones que se asignan al Estado venezolano en este IV Plan de la Nación, sólo podrán ser asumidas y ejecutadas exitosamente, si paralelamente se procede a realizar una profunda transformación de la anticuada estructura administrativa, de los deficientes sistemas administrativos y de los complicados procedimientos actualmente existentes, para ajustar y adoptarlos a las nuevas realidades; y si, además, se procede agresivamente a estructurar un estatuto de la función pública y un eficiente sistema de adminis-

a los criterios de considerar la transformación de la administración pública como un factor estratégico del desarrollo económico y social.¹²⁵

Puede decirse, por tanto, que la estrategia adoptada por el nuevo Gobierno en el ámbito de la reforma administrativa, ha sido la misma que se adoptó en la etapa de planificación de la reforma entre 1969 y 1972, es decir, la de vincularla estrechamente al proceso de desarrollo económico y social del país, para hacer de la Administración Pública, el instrumento por excelencia de la ejecución de los programas de desarrollo. Esto se deduce, inclusive, de los mismos considerandos del Decreto N° 11, de marzo de 1974 mediante el cual se creó la Comisión *ad honorem* de Reforma Integral de la Administración Pública, redactados en la forma siguiente: "Que el Estado Venezolano realiza su función esencial en la promoción del desarrollo económico y social del país" y "Que la necesidad de acelerar y orientar el proceso de desarrollo requiere revisar, modernizar y superar permanentemente la eficacia de la Administración Pública, Institutos Autónomos y Empresas del Estado".¹²⁶

El proceso de reforma administrativa conforme a estas orientaciones, por tanto, no se agota en la sola racionalidad y productividad administrativas, no se puede agotar en hacer *más eficaces* los entes públicos tal como se conciben en la actualidad, sino que tiende más bien a hacerlos *más efectivos* sin perder de vista que la eficacia debe acompañar la efectividad. Podría parecer esto un juego de palabras o una distinción puramente semántica, pero sin embargo no lo es. Al contrario, la distinción es una cuestión de fondo y de estrategia en el enfoque de la reforma administrativa.

En efecto, considerar el proceso de reforma administrativa con criterios de pura eficacia administrativa (Estado eficaz), es decir, con criterios tendientes a lograr simplemente una mayor productividad y racionalidad en los recursos invertidos, podría conducir a un sacrificio de los fines de desarrollo económico y social del Estado; es decir, a negarle al Estado dichos fines. Para una mentalidad neoliberal, que considera que el Estado debe intervenir lo menos posible en la realidad económica y social, el problema de la reforma administrativa tiende

tración de personal, que garanticen un mejoramiento del factor humano de la Administración, con sus efectos sobre la eficacia y rendimiento que las tareas de desarrollo exigen". V. Cordiplán, *IV Plan de la Nación 1970-1974*, Caracas, 1971, p. 155.

125. Cf. Allan-R. Brewer-Carías, *Reforma administrativa y desarrollo económico y social*, CAP, 1970.

126. V. en *El Universal*, Caracas, 23 de marzo de 1974, p. 2-1.

entonces a circunscribirse a meros criterios de eficacia; es decir, lograr el más eficaz aprovechamiento de los recursos invertidos sin consideración de los fines para los cuales se invierten.

Al contrario, considerar el proceso de reforma administrativa con criterios de efectividad administrativa (Estado efectivo), es decir, con criterios tendientes a lograr que el Estado alcance los objetivos de desarrollo económico y social al menor costo posible (con la mayor eficacia posible), implica reconocer el papel preponderante, activo y actor del sector público en el proceso de desarrollo económico y social. Para ello, por supuesto, se requiere estar muy lejos de una mentalidad neoliberal, y al contrario, plantear el carácter intervencionista del Estado. En todo caso, no se trata de buscar una efectividad del Estado a cualquier costo, sino una efectividad con criterios de eficacia. En el ámbito de la reforma administrativa, en este sentido, consideramos que los criterios de efectividad implican y abarcan los de eficacia; pero éstos, no necesariamente conllevan aquéllos.¹²⁷

En todo caso, la confrontación que seguramente se planteará en relación a las proposiciones de la Comisión *ad honorem* para la Reforma Integral de la Administración Pública, resultarán del papel que se le asigne al Estado en las mismas. Si se considera al Estado como un ente público con un papel preponderante en el proceso de desarrollo, bajo cuya orientación se formuló el *Informe sobre la Reforma de la Admi-*

127. En el recuento que *El Universal* de Caracas realizó sobre los programas de Televisión "Buenos Días" durante la primera semana de abril de 1974, en los cuales se entrevistó a Pedro Tinoco h. y a Allan-R. Brewer Carías, se planteó la problemática a Tinoco en los siguientes términos: Se le "planteó que mientras el doctor Tinoco siempre ha hablado del Estado Eficaz, Brewer-Carías señala la necesidad del Estado Efectivo... ¿Es una diferencia de fondo o semántica? —Sí, dijo Pedro Tinoco—, allí hay una diferencia conceptual importante acerca de cuál ha de ser la virtud esencial del Estado moderno; para unos es la efectividad, es decir, cumplir un cometido, alcanzar un objetivo, a cualquier costo que sea: para otros es la eficacia, o sea, cumplir el cometido al menor costo posible para poder así multiplicar el número de cometidos que se vayan a cumplir. La eficacia es la efectividad a esfuerzo y costo razonables. Como el Estado moderno —añadió Tinoco— aspira a cumplir una gran variedad de objetivos en todos los campos, en educación, salud, empleo, progreso económico, su capacidad de actuar está no determinada por el hecho de ser efectivo en pocos casos, sino de ser eficaz utilizando bien y racionalmente los recursos para entonces poder darle la mayor suma de bienestar a la colectividad". V. en *El Universal*, Caracas, 8 de abril de 1974, p. 1-10. Si la eficacia, tal como la entiende Pedro Tinoco h., "es cumplir el cometido al menor costo posible para poder así multiplicar el número de cometidos que se vayan a cumplir", que es lo que nosotros denominamos efectividad, estaríamos de acuerdo con su definición. Sin embargo, la diferencia fundamental en la concepción radica en la definición de los cometidos y en la precisión del papel del Estado en el proceso de desarrollo. Nuestra concepción del Estado Efectivo, por ejemplo, no implica el rechazo del Estado Empresario porque algunas veces no sea eficaz, sino su permanencia para el logro de objetivos sociales (efectividad) al menor costo posible (eficacia).

nistración Pública Nacional en 1972 y se conciben los proyectos de Reforma Administrativa contenidos en la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez, en nuestro criterio la Comisión *ad honorem* formulará recomendaciones tendientes a transformar la administración actual en una Administración aún más intervencionista, propia de un Estado Democrático y Social de Derecho. Si al contrario, se considera que el Estado debe actuar sólo subsidiariamente cuando haya insuficiencia de las iniciativas privadas, es decir, bajo criterios liberales decimonónicos o neoliberales, las recomendaciones que formule la Comisión *ad honorem*, no responderán a la orientación que tiene el Programa de Gobierno del Presidente Carlos A. Pérez, ni a las del *Informe* de 1972. El problema, por tanto, es conceptual y de fondo, tal como el Presidente de la Comisión *ad honorem* lo ha señalado.¹²⁸

VII. ALGUNOS ELEMENTOS TACTICOS PARA LA EJECUCION
DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA: LA CONTRARREFORMA
ADMINISTRATIVA

En los inicios del período constitucional del Presidente Carlos A. Pérez, lo anteriormente indicado permite pensar, con optimismo, en que la reforma administrativa en Venezuela será ejecutada, contando como tiene el Gobierno, con todos los elementos y condiciones necesarios para ello. La labor de planificación de la reforma administrativa ya se ha realizado, y a ello se dedicaron tres años (1969-1972) de investigaciones. Con la visión global y de conjunto que esos trabajos suministran, la labor de adaptación y adecuación de los criterios generales definidos, a las prioridades proyectadas por el nuevo Gobierno. en suma, la labor de implementación de la reforma, podría considerarse como una tarea relativamente rápida. El momento de la ejecución de la reforma administrativa, por tanto, puede decirse que está por llegar y con ello, los verdaderos momentos de dificultades, oposiciones, reacciones y protestas —en suma de contrarreforma administrativa también están por llegar.

En efecto, dentro de todo el largo proceso de la reforma administrativa, pueden distinguirse tres etapas fundamentales. En primer lugar, la etapa de planificación de la reforma que implica una larga labor de diagnóstico e investigación; en segundo lugar, la etapa de implementación de la reforma, que exige la concreción en proyectos específicos de las formulaciones del plan; y en tercer lugar, la etapa de ejecución

128. Véase la opinión de Pedro Tinoco b., en *El Universal*, Caracas, 8 de abril de 1974, pp. 1-10.

de la reforma. La distinción de estas tres etapas es importante, pues cada una de ellas exige sus tácticas y conlleva sus obstáculos específicos.

La etapa de la planificación de la reforma administrativa, es quizás la más larga y lenta, pues el enfoque de mediano y largo plazo, como en toda actividad planificadora, en muchos casos prevalece. En Venezuela, esta etapa como se dijo, se cumplió entre 1969 y 1972, y como resultado de la misma se produjo el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional* de 1972, y se redactaron los primeros borradores de veinte *Informes sectoriales* que debieron haber sido publicados a continuación de aquel *Informe*.¹²⁹ La concepción de dichos Informes, en todo caso, fue de carácter general, y sus propuestas se formularon con el objeto de obtener una decisión política del Ejecutivo Nacional con vistas a su implementación y ejecución. Dicha decisión, y la consecuente definición de prioridades, lamentablemente no se pudo obtener durante el resto del período constitucional del Presidente Caldera, por ausencia de una adecuada coyuntura política y de un respaldo parlamentario razonable a la gestión del gobierno.¹³⁰ Por tanto, prioridad y decisión política la hubo en el período 1969-1972 para planificar la reforma administrativa, tarea que nos fue encomendada; pero evidentemente que no hubo decisión para implementar la reforma administrativa en áreas específicas, y mucho menos para ejecutarla, salvo en el campo del sector desarrollo urbano y vivienda.¹³¹

Ahora bien, planificada como ha sido la reforma administrativa, en base al marco general definido, el nuevo gobierno ha adoptado la decisión política de implementarla y ejecutarla, para lo cual ha definido áreas prioritarias tal como se ha visto anteriormente. Esta decisión, sin

129. Tal como se anunciaba en la comunicación del 12 de junio de 1972 que dirigimos al Presidente de la República al presentarle el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit. vol. I, p. XXIII. Dichos borradores, en todo caso, permanecen en los archivos de la Comisión de Administración Pública.

130. En todo caso, debe señalarse que durante el período constitucional de 1969-1974, el Presidente de la República sí le dio prioridad al programa de reforma administrativa; pero ello se extendió solamente a la primera etapa del proceso, es decir, a la planificación de la reforma, que era la única que políticamente podía cumplirse. No coincidimos, por tanto, con la apreciación de Pedro Tinoco h., al señalar en abril de 1974, lo siguiente: "Un primer aspecto que debemos considerar en el enfoque sobre la reforma administrativa es la evidente falta de prioridad que se le imprimió a los diferentes programas de reforma. Podría decirse que el Presidente Caldera es quien primero le asigna las prioridades a tales programas; sin embargo, hay que decir también que este impulso prioritario no fue verdaderamente sentido". V. en *El Universal*, Caracas, 13 de abril de 1974, p. 2-1.

131. En 1970, el Presidente designó un Ministro de Estado para la Vivienda, en cuya oficina se elaboraron el proyecto de Ley de Creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, presentado al Congreso por el Ejecutivo Nacional, en 1971, y el cual ni siquiera fue considerado.

embargo, implica el cumplimiento de dos etapas: por una parte, la implementación de las reformas que corresponderá a la Comisión *ad honorem* para la Reforma Integral de la Administración Pública con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública; y por la otra, la ejecución de las reformas, cuya conducción corresponderá a órganos ejecutivos, particularmente, a los Ministros.

En cuanto a la etapa de implementación de la reforma administrativa debe señalarse que la misma se realizará partiendo del *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional* de 1972, tal como lo ha declarado el Presidente de la Comisión *ad honorem* para la Reforma Integral de la Administración Pública.¹³² Corresponderá a la Comisión *ad honorem*, por tanto, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, concretizar en proyectos específicos las formulaciones y propuestas del Plan de 1972.¹³³ Pero, indudablemente, la ejecución de la reforma administrativa *no podrá* realizarse bajo la conducción de dicha Comisión *ad honorem*, pues como toda labor ejecutiva, debe corresponder a órganos ejecutivos y no a órganos consultivos y asesores.

En esta forma, una vez concluida la etapa de implementación de la reforma, la cual en todo caso exigirá una participación de las organizaciones involucradas en el proyecto de reforma, para iniciar la etapa de ejecución de la reforma será indispensable encargar de ello a uno o varios Ministros. En esta forma, varias alternativas se le plantearán al

132. "Basados en este pensamiento del Jefe de Estado es que los miembros de la Comisión hemos trazado un plan de acción para abordar toda la problemática de la Reforma Integral, apoyándonos considerablemente en la gama de estudios, análisis y diagnósticos que han sido realizados, especialmente por la Comisión de Administración Pública". V. las declaraciones de Pedro Tinoco h., en *El Universal*, Caracas, 13 de abril de 1974, p. 2-1.

133. Consideramos en este sentido, que es injusta la crítica que Pedro Tinoco h. formula al Plan de 1972 en el sentido de considerarlo carente de "practicidad". El Presidente de la Comisión *ad honorem*, en declaraciones a *El Universal* habló de "la falta de practicidad en el desarrollo de los programas de la reforma administrativa, señalando en este sentido que lo que realmente ha fallado en la puesta en marcha de la Reforma es la carencia de sentido práctico y no la existencia de estudios, pues se han elaborado muchos de ellos, tanto por misiones extranjeras como por comisiones de expertos nacionales. Muchos de estos estudios, como por ejemplo el último gran estudio hecho por la Comisión de Administración Pública es un documento muy valioso para la Comisión presidida por el doctor Tinoco y será utilizado en forma amplia". V. *El Universal*, Caracas, 13 de marzo de 1974, p. 2-1. En realidad, la "practicidad" de las propuestas de reforma del *Informe* de 1972 que reclama Pedro Tinoco h., debía haberse realizado en la etapa de implementación que, lamentablemente no se pudo efectuar antes de 1974 por ausencia de decisión y coyuntura política. El *Informe* de 1972, como todo Plan, no podía haber sido concebido de otro modo. Su implementación ahora por la Comisión que preside Pedro Tinoco, deberá conducir a darle la practicidad reclamada. V. al respecto los comentarios del Contralor General de la República sobre el *Informe* y la futura labor de implementación de sus propuestas, en la nota N° 141.

Presidente de la República para ello: en primer lugar, asignar al Ministro de Estado, Jefe de CORDIPLAN las labores de órgano responsable por la ejecución de la reforma; en segundo lugar, encomendar a varios Ministros, en sus respectivos sectores, de la responsabilidad de ejecutar la reforma; en tercer lugar, designar a un Ministro de Estado para la Reforma Administrativa, con la responsabilidad de coordinar y velar por la ejecución de la reforma; en cuarto lugar, designar como Ministro de Estado para la Reforma, o al Presidente de la Comisión *ad honorem* o al Presidente de la Comisión de Administración Pública. En todo caso, sea cual sea la alternativa que se elija para la conducción del proceso de ejecución de la reforma administrativa, el funcionario ejecutor de la reforma tiene que tener la posibilidad de asistir al Consejo de Ministros, con voz y voto. Hemos dicho en otro lugar, que los Ministros o son los hacedores de las reformas administrativas o son los líderes de la contrarreforma.¹³⁴ Por ello, frente al papel de los Ministros en la reforma administrativa, si bien resulta posible planificar o implementar la reforma por órganos asesores o consultivos, bajo la dirección de funcionarios con el nivel de Director General como el que tiene el Presidente de la Comisión de Administración Pública o de personas sin la condición de funcionario público, como es el caso de la Comisión *ad honorem*; al contrario, resultará completamente imposible ejecutar la reforma, bajo la dirección y coordinación de funcionarios o personas, sin rango ministerial, pues en el momento de las confrontaciones político-administrativas que surgirán inevitablemente en el proceso, por no tener acceso al Consejo de Ministros, no podrán defender y discutir las propuestas y proyectos frente a la eventual reacción de algunos Ministros. Por otra parte, sólo la autoridad de un Ministro y de su acceso al Consejo de Ministros, podrá servir de instrumento para contrarrestar los ataques y oposiciones que surgirán del seno de la propia administración o de fuera de la misma, particularmente del sector privado, en el movimiento de contrarreforma que todo intento de ejecución originara.

En efecto, hemos señalado que la reforma administrativa es un proceso difícil y complicado cuya ejecución encuentra innumerables dificultades y reacciones de los diversos grupos que por motivos diversos están interesados en el deficiente servicio público, tanto en el seno de la propia administración como fuera de la misma. En primer lugar, por

134. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Algunos criterios para la transformación de la Administración Pública (1974-1979)*, Cambridge, febrero, 1974 (multigrafiado), y los comentarios en los seminarios realizados en Ciudad de México, Instituto Mexicano de Administración Pública, en *Revista de Administración Pública*, N° 23, México, 1972, pp. 10 y ss.

ejemplo, toda reforma administrativa implica, en mayor o menor grado, un enfrentamiento del Estado con los gremios o sindicatos de funcionarios públicos, quienes buscarán sacar el mayor provecho y menor perjuicio de las mismas, y en caso de no lograrlo, lucharán por el mantenimiento del *statu quo*. La historia de los intentos de cambios administrativos está llena de experiencias que responsabilizan a algunos gremios de funcionarios, ante la debilidad del gobierno, del fracaso de los mismos;¹³⁵ y el futuro mostrará todo el poder y oposición de gremios de funcionarios profesionales contra la reforma radical de ciertos servicios públicos.¹³⁶ Por otra parte, muchas reformas administrativas encontrarán la oposición de sectores externos a la propia administración, que se benefician directamente de las deficiencias de los servicios, y que lucharán por todos los medios para evitar que se produzcan. Es indudable, por

135. Muchas reformas administrativas en el sector comunicaciones por ejemplo, no se han podido realizar por la oposición constante de los gremios de funcionarios. Como ejemplos, basta recordar la posición de los gremios ante los intentos de reforma de los servicios telegráficos en los inicios del gobierno del Presidente Caldera, y la ilógica decisión, administrativamente hablando, de adscribir el servicio telegráfico internacional a la Línea Aeropostal Venezolana (LAV) — empresa pública de transporte aéreo por la posición asumida por el gremio de empleados de la antigua concesionaria de cables internacionales.

136. Será, por ejemplo, el caso de los médicos contra el establecimiento del Servicio Nacional de Salud. Apoyarán la reforma del sector Salud, siempre que no varíe la situación de privilegio del grupo médico que presta servicios en los diversos organismos públicos dispensadores de atención médica. Es de interés, en este sentido, destacar el Comunicado publicado como reacción a las declaraciones del Presidente Rafael Caldera transcritas en la nota N° 88, en cuya parte pertinente la Federación Médica Venezolana expresó lo siguiente: "Consideramos necesario expresar que el señor Presidente de la República o no ha recibido toda la información necesaria o ha sido mal informado, cuando expresa que una de las causas fundamentales por las cuales la creación de este Servicio, no pudo llevarse a efecto bajo su mandato, es por el hecho de que el gremio médico aspira una igualación de salarios en relación con los sueldos devengados en el Seguro Social (que son superiores a los otorgados por otros organismos empleadores). Debe saber el señor Presidente que los estudios realizados por la Comisión designada para establecer el Servicio Nacional de Salud no han sido concluidos, puesto que dicha Comisión cesó en sus funciones, en forma intempestiva, en el mes de junio de 1972, no habiéndose aprobado las reformas legales de carácter nacional y regional que son indispensables para el funcionamiento de un Servicio de estas características, así como tampoco se han operado las reformas administrativas consiguientes. En ningún momento la Federación Médica Venezolana ha recibido, de manera formal, proposiciones en relación con el *status* en que habrán de quedar los médicos al crearse el Servicio Nacional de Salud, que tendrá como consecuencia la pérdida por parte del gremio médico de la libertad de trabajo, al reducirse el número considerable de empleadores hoy existentes a uno solo de ellos: el Servicio Nacional de Salud. Por consiguiente, es lógico que un gremio que ofrece darlo todo en beneficio de la colectividad, aspire por lo menos el mantenimiento mínimo de sus condiciones, al igual que lo aspira con justificada razón, el personal paramédico". "No existiendo, por tanto, estudios económicos concluidos, mal podría determinarse el incremento que recibirían los sectores supuestamente beneficiados por la nivelación de salarios a que hace mención el señor Presidente; por la misma razón tampoco se le han hecho a la Federación Médica Venezolana proposiciones alternativas con la finalidad de llegar a la con-

ejemplo, que contra todo intento de reformar radicalmente el servicio de correos, el cual exigirá el cumplimiento de la "exclusividad del Estado" en la presentación del mismo, tal como la Ley de Correos lo dispone,¹³⁷ lucharán las empresas privadas de distribución de correspondencia que en los últimos años han crecido a la sombra de las deficiencias de aquel servicio. Asimismo, contra la integración de las policías en una Policía Nacional y la presentación eficiente de servicios de seguridad, que exige la exclusividad del Estado, reaccionarán todas las empresas ilegales de "policías privadas" o "serenos" que en los últimos quince años se han desarrollado también a la sombra del descrédito y mal funcionamiento de las policías Municipales.¹³⁸ También contra la prestación eficiente de los servicios de transporte urbano en una gran ciudad como Caracas, y que exige la unificación de los mismos en una sola empresa (pública o mixta), reaccionarán violentamente las múlti-

secución de un entendimiento que permita el funcionamiento del Servicio Nacional de Salud". "En consecuencia, el gremio médico asistido una vez más de la razón moral y técnica, rechaza de manera categórica y formal, cualquier sugerencia en el sentido de que sea la representación gremial, o los sectores paramédicos, los que han impedido la creación del Servicio Nacional de Salud y más aún, rechaza en forma expresa cualquier posible imputación de culpabilidad en las deficiencias de los servicios médicos asistenciales".

Como información curiosa, en el mismo comunicado de prensa la Federación Médica Venezolana transcribe una Resolución de su I^a Asamblea Extraordinaria de julio de 1946 en la cual se abogaba por la "Nacionalización, Socialización e Integración de los servicios de atención médica" en la siguiente forma: "La FMV se pronuncia por la nacionalización de los Servicios Asistenciales Públicos, siempre que se llenen previamente las siguientes condiciones: Lograr la participación efectiva de la FMV en las deliberaciones de los organismos oficiales encargados del planeamiento y de la realización de la reforma institucional en referencia y de su ulterior financiamiento. Lograr que la nueva organización asistencial responda a los requisitos de planificación técnica, eficacia y coordinación y que revista un carácter fundamentalmente técnico y estable. Lograr la dotación de todo el equipo material que se requiere para el cabal funcionamiento de las obras planeadas y el cumplido rendimiento de las labores que ellas están destinadas a realizar. Lograr la dotación de todo el personal competente que es indispensable para hacer posible la buena marcha de las Instituciones, el cual debe estar organizado en forma que asegure la armónica concurrencias de los elementos que lo integran. Lograr la promulgación de un estatuto legal que cree la carrera médica asistencial y que elimine el carácter de funcionario público para los miembros del personal técnico adscrito a las instituciones del ramo. Dicho estatuto debe contener todas las previsiones tendientes a salvaguardar la posición de los elementos del gremio médico al servicio de la organización, en consonancia con la dignidad profesional y con sus méritos, al propio tiempo que con vista a establecer el estímulo que es necesario consagrar para hacer efectiva la existencia de dicha carrera. Asimismo, deberá contemplarse todo lo relacionado con la seguridad social del profesional médico que siembra sus esfuerzos y sus conocimientos en este camino de las actividades nacionales". Resolución. I^a Asamblea Extraordinaria. Ponencia: "Nacionalización de los Servicios Asistenciales", Caracas, 5 a 7 de julio de 1946. V. el texto de dicho comunicado en *El Universal*, Caracas, 19 de febrero de 1974.

137. Art. 1^o

138. Empresas reguladas por primera vez en abril de 1974.

ples empresas privadas de transporte colectivo que operan en la ciudad. Por último, y también como ejemplo, es indudable que la superación de las deficiencias de aquellos servicios públicos como la administración del tránsito terrestre (licencias, matriculación de vehículos, etc.), contará con la oposición de los gremios de "gestores" que operan en sentido paralelo para "suplir" las deficiencias de los servicios, en muchos casos, con la anuencia de muchos pequeños funcionarios.¹³⁹

En todo caso, debe tenerse en cuenta que la superación de los obstáculos políticos a la ejecución de la reforma administrativa que existieron antes de 1974, debido al apoyo ahora mayoritario que el nuevo Gobierno obtuvo en las Cámaras Legislativas como consecuencia de las elecciones de 1973, en realidad lo que ha producido es la apertura automática de otros frentes de oposición y reacción en el propio campo administrativo y en el sector privado, para cuya superación, todas unas nuevas tácticas políticas deben desarrollarse, y entre ellas, la asignación de la conducción del proceso de ejecución de la reforma a uno o varios Ministros.¹⁴⁰

139. V., en este sentido, Freddy Vásquez Bucarito y Sálvano Briceño Marute *La Contro-reforma Administrativa en Venezuela* (multigrafiado) Séminaire de Allan-R. Brewer-Carías, Institut International d'Administration Publique, Paris, 1973.

140. En este sentido, es de señalar que la planificación de la Reforma Administrativa, si bien requiere del apoyo constante del Presidente de la República, no es una actividad que en definitiva comprometa políticamente al gobierno. Por ello, la planificación de la reforma administrativa, si bien requiere del apoyo constante del Presidente de la República, no es una actividad que en definitiva comprometa políticamente al gobierno. Por ello, la planificación de la reforma puede hacerse entre 1969 y 1972 por la Comisión de Administración Pública, como organismo adscrito a CORDIPLAN, cuyo Presidente tenía el rango de Director General. Sin embargo, la ejecución de la reforma administrativa, en nuestro criterio, no se podría realizar adecuadamente por el mismo organismo, o por otro de carácter consultivo, pues la situación de compromiso político del Gobierno es definitiva. Por ello, la ejecución de una reforma administrativa, tendría que estar a cargo de un Ministro —no de un Ministerio—, sea del Ministro del sector para una reforma aislada, sea de un *Ministerio de Estado para la Reforma Administrativa*, cuando se trata de un problema intersectorial como el contenido en la *Acción de Gobierno* del Presidente Carlos A. Pérez. En definitiva, la ejecución de un programa de reformas administrativas, como lo muestra la experiencia de la administración comparada (por ejemplo, Francia e Italia a inicios de los años setenta), tiene que estar a cargo, necesariamente, de un miembro del Gabinete Ejecutivo, que pueda discutir y disentir con y de los Ministros ante el Presidente de la República. En este sentido, en otro lugar hemos señalado que "el objetivo fundamental de una reforma administrativa incide sobre los servicios y métodos de los Ministerios e institutos autónomos y, por tanto, sobre los poderes de decisión de los Ministros y Directores de esas entidades, quienes son los únicos que pueden dar las órdenes necesarias para que sus servicios realicen la reforma; sólo ellos pueden vencer las dudas y exigir la ejecución de sus órdenes. De allí que sea indispensable colocar al frente de la reforma a un funcionario con rango de Ministro, aunque esa sola jerarquía no es suficiente para poder implementar la reforma... El problema (de la ejecución de reformas administrativas) —aquí también— no es sólo y simplemente de estudios e informes, sino de autoridad, y sólo él (el Presidente de la República) puede ejercerla sobre sus Ministros.

En todo caso, como se dijo anteriormente, todas las condiciones administrativas y políticas están dadas para realizar la transformación de la Administración Pública Nacional y convertirla en el instrumento que nuestro desarrollo requiere,¹⁴¹ por lo que la no ejecución de dicho proceso durante el presente período constitucional sería un crimen contra el Estado de carácter imperdonable.

Cambridge, mayo 1974.

Para ello, debe contar con un organismo especializado, el de la reforma administrativa, a cargo de un alto funcionario con la misma categoría que los otros Ministros, y con la misma posibilidad de defender sus propuestas en el Consejo de Ministros". V. Allan-R. Brewer-Carías, "Las transformaciones de la Administración Pública para el desarrollo", en *Revista de la Facultad de Derecho, UCV*, N° 41, Caracas, 1968, p. 40.

141. En abril de 1974 el proceso de reforma administrativa inclusive recibió un franco apoyo de la Contraloría General de la República, organismo auxiliar del Congreso de primera importancia en la ejecución del proceso. En su Informe correspondiente a 1973 presentado al Congreso en 1974, el Contralor Manuel V. Ledezma señaló lo siguiente: "No es el Organismo Contralor el ente público responsable por la realización de la reforma administrativa, y la formulación de un plan concreto de acción escaparía no sólo al alcance de sus funciones sino también a sus posibilidades humanas y materiales. Ya el Poder Ejecutivo, por órgano de la Comisión de Administración Pública, ha realizado un enjundioso estudio al respecto, que constituye un valioso punto de partida para el análisis, la programación definitiva y la posterior toma de decisiones, aun con las imperfecciones que puedan señalársele. Corresponde al Ejecutivo Nacional continuar traduciendo dichos documentos en proyectos de leyes o decretos, así como adoptar las demás medidas pertinentes, y al Soberano Congreso Nacional acentuar el progreso, indudablemente lento de transformar el anacrónico e inadecuado cuadro legal dentro del cual se desenvuelven nuestras instituciones financieras, fiscales y administrativas... Ahora bien, lo que es evidente es que nuestra Administración necesita ser modificada radicalmente, tanto en su concepción y estructuras, como en sus normas y procedimientos, pues es penoso comprobar cómo las fallas y deficiencias menores se han extendido y enquistado como vicios inveterados, con merma de la eficacia administradora y grave daño para el país". V. en *El Universal*, Caracas, 25 de abril de 1974, p. 1-13.

30. 1975: EL RETO EN MATERIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA *

I. LA NECESIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

No parece necesario insistir más sobre la necesidad de la reforma administrativa, es decir, sobre la necesidad de que se promueva y realice una radical transformación de la Administración Pública, para permitirle al Estado venezolano asumir las tareas y funciones que tiene asignadas y que tendrá en el futuro.

Hasta la saciedad se ha dicho que la Administración Pública, tal como está estructurada en la actualidad, no es capaz de desarrollar las tareas y programas que se le han asignado. Siendo, por tanto, incapaz de administrar adecuadamente 14.000 millones de bolívares de presupuesto anual, ante el temor de que maladministre los 40.000 millones de bolívares del Presupuesto previsto para 1975, en lugar de reformarla y adecuarla a las exigencias de la época, se han tomado decisiones tendientes a crear organismos paralelos (Fondos, por ejemplo) que amenazan aún más la integridad y coherencia de las políticas gubernamentales. Al contrario, antes de seguir creando organismos paralelos, debería hacerse un supremo esfuerzo por transformar las estructuras administrativas existentes y convertirlas en los instrumentos de acción de las políticas del gobierno. Con dicho esfuerzo se ha comprometido el Presidente de la República en su Programa Acción de Gobierno.

II. EL SENTIDO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA NECESARIA

La reforma administrativa que debe realizar el Gobierno, por tanto, no es aquella que puede agotarse en el simple mejoramiento del funcio-

* Texto de la correspondencia dirigida por el autor al Ministro de Estado, Jefe de Cordiplán, en 1975.

namiento de los organismos existentes, tal como ellos están concebidos. Es decir, no se trata de hacer solamente más eficaces, a través de una simple racionalización, los organismos e institutos autónomos existentes en la actualidad, sin cuestionar su propia existencia, ubicación y funciones, sino que al contrario de lo que se trata es de replantearse la estructura y funcionamiento de toda la Administración Pública, con el objeto de revolucionar sus instituciones y reformular su organización de acuerdo a las políticas, funciones y actividades que actualmente tiene el Estado y que tendrá en el futuro.

No hay que olvidar que la estructura básica de la Administración Pública fue establecida hace varias décadas, para otro Estado, otra sociedad y otra época. No se ganaría nada con racionalizar solamente lo existente, si ello no se adapta a la Venezuela distinta de hoy. Por ello, se requiere reformular toda la estructura y funcionamiento de la Administración Pública, para transformarla y adaptarla a las exigencias políticas actuales y futuras.

III. LAS EXIGENCIAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA: DECISION POLITICA

1. *Introducción*

Todo proceso de reforma administrativa es complejo, lento y difícil. Por tanto, resulta indispensable tener claras sus exigencias, es decir, tener claro cómo hacer la reforma.

Ante todo, la reforma administrativa, requiere de una clara y definida *decisión política* del Gobierno de llevarla adelante. Sólo con el respaldo político del Gobierno, puede vencerse la contrarreforma que inevitablemente genera todo intento reformista.

Pero para que dicha decisión política se produzca no bastan las meras declaraciones del Jefe del Estado o de los altos funcionarios de la Administración. En el Programa de Acción de Gobierno del Presidente de la República, hay declaraciones sumamente claras sobre la necesidad de llevar adelante la reforma; otro tanto se ha declarado por diversos Ministros; e inclusive, el Partido de Gobierno ha insistido en la necesidad de transformar la Administración Pública. Sin embargo, ello no basta, pues dichos compromisos políticos, para convertirse en *decisiones políticas*, tienen que concretarse a través de acciones específicas que conciernen, al órgano de reforma, a las personas que van a dirigirlo, y a las áreas prioritarias definidas.

2. *En cuanto al Órgano de Reforma*

En primer lugar, en cuanto al órgano de reforma, para que pueda asumir *realmente la ejecución* de una reforma administrativa, debe estructurarse en el más alto nivel político y debe tener toda la autoridad que sólo la jerarquía ministerial puede dar. En todas las experiencias europeas, la ejecución de la reforma administrativa se ha encomendado a un Ministro de Estado, y el ejemplo ha sido seguido en muchos países latinoamericanos (Colombia, por ejemplo, en el Gabinete de López Michelsen).

Es claro que la tarea de *planificar y programar* la reforma puede ser realizada por un órgano técnico de menor jerarquía político-administrativa, como lo ha sido la Comisión de Administración Pública desde 1958. Sin embargo, el problema ahora no es seguir haciendo *estudios e informes*: ya hay suficiente material escrito y experiencia acumulada, para poder pasar de la etapa de consultoría a la de ejecución. Sin embargo, para *la ejecución* de la reforma no se puede contar con el mismo tipo de órgano consultivo, como la Comisión de Administración Pública o la Comisión (*ad honorem*) de Reforma Integral de la Administración Pública. Hay que pasar a otro esquema, pues la reforma administrativa debe comenzar por la reforma del órgano de reforma.

3. *En cuanto a los reformadores*

En cuanto a los reformadores, por otra parte, la ejecución de una reforma administrativa requiere de una segunda decisión en relación a la persona a quien se va a colocar al frente de la misma.

Esta persona, con rango de Ministro, debe no sólo ser un buen técnico o al menos alguien con conocimientos o experiencias en el campo de la *Administración Pública* (muy distinta de la privada) sino una persona con *apoyo político real y per se* del Gobierno y del Partido de Gobierno, y con suficiente *peso específico* para poder imponer las acciones reformistas.

En toda tarea de reforma, la figura del reformador es, indudablemente, de carácter esencial.

4. *En cuanto a las áreas prioritarias*

Pero, no basta con establecer el órgano de reforma a alto nivel político, o con escoger la persona adecuada para encargarse de dirigir el proceso, sino que resulta esencial definir las áreas prioritarias de ejecución de la reforma. Para ello, es indudablemente necesario tener

un diagnóstico global de la situación de la Administración Pública, y tener algunos criterios fundamentales de reforma, lo que ya existe en el *Informe* de la CAP de 1972. No podría el Gobierno, en la actualidad, comenzar a rehacer lo hecho o inventar lo inventado, pues tardaría al menos tres años más en esa tarea. Lo que se impone ahora, en base a los estudios existentes, es definir áreas prioritarias e involucrar en el proceso de reforma a todos los Ministros, de manera que no sean ellos los primeros contrarreformadores. La labor de implementación que ello implicaría, podría ser relativamente rápida, pero exigiría ante todo una *decisión política de reforma*. No puede implementarse una reforma administrativa en frío, sino que esa labor sólo puede ser consecuencia de una *decisión política* definitiva de ejecutar la reforma en determinadas o determinadas áreas específicas. Por ejemplo, sólo después que se haya decidido crear un Ministerio de Recursos Naturales, es que podría realmente implementarse dicha decisión y estructurarse dicho ente; al contrario, es ilusorio pensar en que pueda implementarse una decisión antes de que sea tomada.

IV. BREVE ANALISIS DE LA SITUACION EXISTENTE

La situación existente en la actualidad, en manera alguna puede llegar a configurarse como de ejecución de una decisión política, de realizar una reforma administrativa. Ciertamente, el Presidente de la República *se comprometió* a llevar adelante un proceso de reforma de la Administración Pública en su Programa Acción de Gobierno, y a ello se comprometió, además en su discurso de toma de posesión de la Presidencia. Sin embargo, hasta allí parece haber llegado la voluntad reformista, pues con posterioridad, a pesar de la creación de la Comisión (*ad honorem*) de Reforma Integral de la Administración Pública, no se han concretado decisiones que puedan hacer pensar que se quiere realmente ejecutar una reforma administrativa.

En efecto, en cuanto al órgano de reforma, la Comisión de Administración Pública, lejos de solucionarse su situación y condición de comisión consultiva o asesora, se ha complicado aún más el panorama consultivo con la creación de otra comisión paralela, la Comisión (*ad honorem*) de Reforma Integral de la Administración Pública. No sólo no se ha estructurado un órgano de ejecución de la reforma, sino que la actividad consultiva se ha diluido entre un órgano permanente de naturaleza consultiva, que sirve de órgano asesor a otro, también de naturaleza consultiva, pero que tiene carácter *ad honorem*.

Esta dualidad, se insiste, lejos de facilitar la ejecución e inclusive la implementación de la reforma, lo que ha hecho es complicar la situación existente, pues no sólo las labores de ejecución de la reforma rebasan las posibilidades de una Comisión *ad honorem*, sino que en el ámbito de la implementación muy poco se ha alcanzado. A seis meses de instalado el Gobierno y de constituida la Comisión (*ad honorem*) de Reforma Integral de la Administración Pública, aún no se sabe ni se conoce cuál es la política de reforma administrativa del Gobierno, y con los órganos existentes, se tienen graves dudas sobre la posibilidad misma de definir esa política, o se corre el riesgo de que en lugar de definirse un programa revolucionario de la reforma administrativa, las propuestas se queden en el mejoramiento de lo existente, pero sin ir al fondo de las transformaciones administrativas que requiere el país.

Por otra parte, las decisiones esporádicas y aisladas que en los últimos seis meses se han adoptado en el Gobierno en relación con la Administración Pública, a pesar de los compromisos adquiridos por el Presidente en su Programa *Acción de Gobierno*, no han obedecido a ninguna política predeterminada, ni se ha definido respecto de ellas ningún área prioritaria.

V. CONCLUSION

Es indudable que los planes que tiene el Gobierno no podrán ser llevados a cabo en forma satisfactoria, con la Administración Pública tal como ella está estructurada y funciona en la actualidad. Se hace indispensable, por tanto, ejecutar una reforma administrativa integral. Para ello, es necesario tener en cuenta que el factor tiempo es el que más conspira, pues mientras más pase, más difícil serán para el Gobierno las labores de ejecución. Por ello, no puede permitirse que sigan transcurriendo los meses en estudios e informes, sin decisiones políticas concretas.

Pero toda decisión política sobre la reforma administrativa tiene que estar precedida por la estructuración de los órganos, que no sólo puedan asegurar su ejecución, sino que puedan provocar la adopción de aquélla. Por ello, se estima indispensable la reestructuración de las dos Comisiones existentes en el campo consultivo de la Administración Pública, y crear una Oficina Ejecutiva de la Reforma Administrativa a nivel de la Presidencia de la República, dirigida por un Ministro de Estado con el suficiente apoyo político, conocimiento técnico, experiencia y peso específico, que haga una realidad la Reforma Administrativa.

Todas las condiciones para ejecutar una reforma administrativa están en la actualidad realmente dadas: compromiso político del Presidente de la República; planificación previa (1958-1972), apoyo parlamentario al Gobierno en el Congreso; consenso político nacional sobre la necesidad de la Reforma; y recursos presupuestarios suficientes. Lo único que hace falta, es la *decisión política* de implementarla y ejecutarla, concretizada en decisiones específicas en torno al órgano de reforma, a las personas que van a dirigirlo, y las áreas prioritarias definidas.

APENDICES

I. INSTRUCCION DEL PRESIDENTE R. CALDERA * SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (1971) **

I. INTRODUCCION

1. La Reforma Administrativa, cuya programación y ejecución se ha iniciado en el país a partir de marzo de 1969 con motivo del cambio de Gobierno, debe ser considerada como el conjunto de acciones y medidas de carácter permanente y evolutivo, tendentes a transformar la Administración Pública Nacional para adaptarla a las necesidades del proceso de desarrollo económico y social. No se trata, por tanto, de una Reforma destinada simplemente a lograr una mayor eficacia de una Administración Pública tradicional, sino destinada a dejar a un lado estructuras arcaicas, incapaces de marchar a tono con la transformación del país y de la mentalidad de sus habitantes.

Por ello, el proceso iniciado, fundamentalmente, persigue estructurar una Administración Pública para el desarrollo, es decir, con capacidad para planificarlo, y para movilizar, asignar y combinar las acciones y recursos necesarios para el logro de sus objetivos, dotando al Estado de un adecuado instrumento para la plena realización de su función de promoción social y económica del país, y que le permita además provocar los cambios que aquél implica.

* El Presidente de la República de Venezuela, doctor Rafael Caldera, al amparo del artículo 81 de la Constitución, dirigió con fecha 13 de mayo de 1971 "a todos los Ministerios y demás organismos de la Administración Central a los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y a las empresas del Estado", esta Instrucción RA-1, la cual fue publicada en *G.O.*, N° 1399 Extra del 13-5-70, y en cuya redacción colaboró el autor. Aparte de su significado, conviene destacar el procedimiento constitucional seguido en este caso, al expresar y recoger en un documento oficial los propósitos y características de la reforma propuesta. En el texto no se incluye, el cuadro de distribución de plazos que se establecen para llevar a cabo la reforma propuesta, que figura como Anexo número 2.

** Publicado en *Revista de Administración Pública*, Madrid, N° 62, 1970, pp. 371 a 399.

2. Conforme a los lineamientos consagrados en los Decretos número 103, de 23 de julio de 1969, y número 141, de 17 de septiembre de 1969, en el proceso de programación y ejecución de la Reforma de la Administración Pública, deben distinguirse dos grandes enfoques: el enfoque macroadministrativo y el enfoque microadministrativo.

En el primer enfoque, corresponderá a la Comisión de Administración Pública, como órgano asesor del Presidente de la República, realizar un macroanálisis y un diagnóstico de la Administración Pública venezolana a escala nacional, y en particular de sus estructuras, sistemas y procedimientos administrativos, conforme al programa que se establecerá en el IV Plan de la Nación 1970-1974. Como resultado de esta labor, en el curso del año 1971, la Comisión de Administración Pública deberá presentar a la consideración del Presidente de la República en Consejo de Ministros, un Plan General de Reforma Administrativa, para su aprobación y posterior ejecución.

En el enfoque microadministrativo de la Reforma Administrativa, corresponderá a los respectivos Consejos de Reforma Administrativa y Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, en estrecha cooperación y con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, la realización de un microanálisis y diagnóstico de las estructuras, sistemas y procedimientos existentes en el respectivo organismo, con vista a la formulación de diversas propuestas de reforma estructural y funcional, y a su ejecución durante el presente y los próximos años.

3. Los lineamientos generales que en esta Instrucción se dictan, con excepción de los aspectos correspondientes a la Reforma de la Función Pública, se refieren fundamentalmente al aspecto de la Reforma Microadministrativa, es decir, aquella que debe programarse y proponerse en el seno de cada Ministerio y demás organismos de la Administración Central, en cada Instituto Autónomo y demás establecimientos públicos y en cada Empresa del Estado, por los respectivos Consejos de Reforma Administrativa y Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, en estrecha cooperación con la Comisión de Administración Pública, de acuerdo a las previsiones del indicado Decreto número 141, de 17 de septiembre de 1969.

Este proceso de cambio, en su aspecto microadministrativo, como actividad permanente, evolutiva y sistemática, debe llevarse a cabo bajo dos ángulos distintos: la Reforma Estructural y la Reforma Funcional.

La Reforma Estructural debe acometer el estudio y posterior adaptación de la estructura organizativa de los diversos organismos públicos, a los programas y funciones que le han sido asignados en el proceso de desarrollo económico y social; revisión y adaptación que debe realizarse con visión sectorial.

La Reforma Funcional debe incidir sobre los diversos aspectos del funcionamiento de los órganos administrativos y particularmente tiene por objeto racionalizar los sistemas, procedimientos y métodos administrativos y buscar su adaptación a las nuevas técnicas, para lograr no sólo un adecuado logro de los cometidos del organismo y una adecuada eficacia de sus sistemas, sino también un mayor rendimiento y productividad del gasto público.

4. Por otra parte, y aun cuando pertenece al ámbito de la Reforma Macroadministrativa, en vista de los progresos que en este campo se han adelantado, en los últimos años, en todos los organismos públicos deberá procederse a desarrollar algunos aspectos de la Reforma de la Función Pública conforme a los lineamientos generales que por esta Instrucción se establecen.

En este sentido, la Reforma de la Función Pública debe tender a modificar y mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios y empleados públicos, a través del establecimiento de un Estatuto de la Función Pública y del perfeccionamiento del sistema de Administración de Personal; circunstancias básicas para lograr un aumento del rendimiento y eficiencia de aquéllos y, en definitiva, lograr una mayor productividad del gasto público.

II. LA REFORMA ESTRUCTURAL

5. La estructura actual de las diversas unidades públicas de la Organización Administrativa Nacional es el resultado de un crecimiento irracional producido a medida que el Estado ha ido asumiendo nuevas funciones y cometidos. El crecimiento de nuestra Administración Pública, en su conjunto, se ha realizado por un proceso de agregación y de desgajamiento sucesivo de organismos, lo que ha dado origen con mucha frecuencia a duplicidad de funciones. En la actualidad, por tanto, no existe una precisa correspondencia entre las diversas funciones del Estado, los sectores de planificación del desarrollo económico y social, y las competencias de los diversos organismos de la Administración Pública, situación que es necesario corregir.

Frente a ese crecimiento desorganizado se impone, como primera medida de transformación, una Reforma que busque establecer no sólo una reorganización estructural de la Administración Pública en su conjunto, sino una organización en cada entidad pública, que evite duplicidad y dispersión de funciones y permita, a través de una racional reasignación de autoridad y responsabilidades, cumplir con los objetivos y cometidos estatales. Por supuesto que dicha Reforma Estructural debe proponerse una vez analizados los cambios requeridos, a la luz de la institución y del sector respectivo, considerados como un todo, y no en razón exclusiva de una o varias funciones.

6. En base a ello, en cada Ministerio y demás Organismos de la Administración central, en cada Instituto Autónomo y demás establecimientos públicos y en cada Empresa del Estado, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, se deberá analizar y diagnosticar la estructura y cometidos de la institución, como un todo, a fin de lograr la adaptación de la estructura organizativa de la misma, a la planificación nacional del desarrollo económico y social, y a sus propios objetivos y cometidos.

Por ello, en primer lugar, en cada uno de los diversos entes públicos deberá procederse a realizar un diagnóstico de sus funciones con visión sectorial, es decir, a determinar dentro de la estructura general del Estado, sus funciones y objetivos, conforme a los diversos sectores del sistema de planificación del desarrollo económico y social, con vistas a proponer la reorganización de sus funciones.

Este diagnóstico de las funciones que deben corresponder al ente público, o, en otras palabras, el análisis de la distribución de funciones en el sector, entre las diversas unidades organizativas que lo integran, deberá realizarse bajo varios ángulos: determinando su conveniencia desde el punto de vista de la planificación, desde el punto de vista organizativo y desde el punto de vista jurídico.

7. El primer objetivo del diagnóstico y microanálisis del organismo respectivo debe tener por objeto la determinación de la conveniencia de su estructura y de la distribución de funciones de la misma, en el proceso de planificación del desarrollo en el sector correspondiente. Esto implicará, ante todo, la realización de una evaluación detallada y exhaustiva del proceso de programación que se cumple en el organismo en relación al sector de la planificación del desarrollo económico y social al cual está vinculado. Asimismo, implicará la realización de una evaluación del papel de los órganos que intervienen en la elaboración, ejecución y vigilancia de los programas y planes. Como resultado de dicha evaluación, los diversos organismos, con el asesoramiento de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y de la Comisión de Administración Pública, propondrán al Consejo de Ministros las medidas de reforma que estimen necesarias para hacer participar adecuadamente la institución en el proceso de planificación del desarrollo económico y social. Cuando sea necesario, y para dar cumplimiento a las disposiciones del Decreto-Ley de 30 de diciembre de 1958, número 492, que regula el Sistema Nacional de Planificación, deberá organizarse en los correspondientes entes públicos a los cuales está destinada esta Instrucción, si todavía no lo ha sido, una Oficina Sectorial de Programación y Presupuesto, para facilitar la incorporación decidida de los mismos, al sistema de Planificación del desarrollo económico y social del país, y su participación en la elaboración y ejecución del Plan de la Nación.

8. El segundo objetivo del análisis de la distribución de funciones entre las diversas unidades del organismo administrativo y entre los diversos organismos del sector, deberá ser la determinación de su conveniencia desde el punto de vista organizativo. A través de este análisis se detectarán diversas fallas, propias de un crecimiento desordenado, y se propondrán al Consejo de Ministros, previo estudio por la Comisión de Administración Pública, las diversas medidas de Reforma Estructural, que se estimen necesarias y entre ellas las siguientes:

A) En primer lugar, debido a la excesiva ampliación de las funciones de cada Ministerio, y a la proliferación de unidades operativas y administrativas (oficinas y direcciones) en los mismos, y en vista de la necesaria reorientación que tendrá el Consejo de Ministros como máximo organismo de la Administración Pública Nacional, podrá preverse la creación en cada Ministerio y proponerse así a dicho Consejo, de un cargo inmediato al Ministro, denominado Viceministro, y que tendrá por función brindarle a aquél soporte permanente y, además, asistirlo en las funciones de dirección, coordinación y control de las actividades del Ministerio que corresponden a dicho funcionario; asesorarlo en la formulación de la política y programas de acción del Ministerio; representarlo en los diversos órganos colegiados de los cuales forme parte; suplir las faltas accidentales del Ministro, cuando así lo disponga el Presidente de la República, y, en general, cumplir todas aquellas funciones que el Ministro le delegue.

B) En segundo lugar, el análisis de la estructura y de las funciones de cada organismo al cual está destinada esta instrucción deberá tener por objeto la determinación de los diversos supuestos de duplicidad, superposición y dispersión de funciones entre las diversas dependencias del ente público respectivo e inclusive del sector, con la precisión de los consiguientes problemas de falta de coordinación, de interferencia de funciones y de dilución de responsabilidades.

Para obviar estos inconvenientes, deberán proponerse medidas tendentes a lograr una integración de funciones de manera de evitar la excesiva creación de unidades organizativas y la duplicidad de funciones, y, en particular, deberán proponerse reformas tendentes a precisar con exactitud las esferas de competencia de los diversos órganos, así como a eliminar o fusionar determinadas unidades organizativas, cuando sea necesario. En muchos casos, será imprescindible proponer la reconcentración de funciones dispersas entre distintas dependencias del organismo respectivo e inclusive del sector, tratando siempre de evitar la agrupación incoherente de las mismas. Asimismo, deberán proponerse los mecanismos de coordinación de actividades, cuando no sea posible su agrupación.

C) El crecimiento desordenado y cada vez más amplio de las funciones ministeriales ha provocado en los diversos Ministerios una excesiva multiplicación de Oficinas, Direcciones y dependencias diversas, en sentido horizontal, lo que dificulta el ejercicio de la función de dirección, coordinación y control que corresponde realizar al respectivo Ministro. Para obviar estos inconvenientes, en las propuestas de reforma estructural que se formulen, deberán fijarse criterios racionales para agrupar diversas unidades y direcciones, buscándose la formación de una estructura piramidal con el objeto de reducir el ámbito de control inmediato de los Ministros, de elevar el nivel de los funcionarios adscritos, directamente a los mismos, y facilitar el proceso de delegación de atribuciones que consecuentemente deberá realizarse. En esta forma, y cuando lo exija la naturaleza específica de cada Ministerio, podrán reconcentrarse bajo la dirección y coordinación de diversas Direcciones Generales, según sus competencias, las diversas Direcciones, y, en su caso, oficinas y dependencias que se establezcan o que existan en los Ministerios. En estos casos, las diversas Direcciones Generales tendrán por función general brindar continuidad y asegurar la orientación técnica en la prestación de los servicios y en la ejecución de los programas del Ministerio, y además, entre otras, atender bajo la dirección de los Ministros y Viceministros, en su caso, a la prestación de los servicios y a la ejecución de los programas adoptados por las Direcciones y dependencias a su cargo; velar por el eficiente desempeño de las funciones técnicas y administrativas de las direcciones y dependencias a su cargo, y coordinar y dirigir sus actividades; tener la representación del Ministro cuando éste lo determine, en actos o asuntos de carácter técnico o administrativo, y, en general, ejercer las diversas atribuciones que le delegue. Criterios similares, en cuanto sean aplicables, se adoptarán en la Reforma Estructural de los Institutos Autónomos.

D) En vista de lo anteriormente señalado, el orden jerárquico descendente, que deberá proponerse en los proyectos de Reforma Estructural de cada Ministerio salvo casos especiales y siempre que las exigencias administrativas, así lo demuestren, debe ser el siguiente: Ministro y Viceministro, Direcciones Generales, Direcciones, Divisiones, Secciones y Departamentos; orden jerárquico que en todo caso, se guardará que no obstruya ni retarde la toma de decisiones y las necesarias comunicaciones entre las diversas dependencias, a través del obligado empleo de mecanismos de delegación de atribuciones.

E) Por otra parte, deberán constatarse los supuestos de indiferenciación entre las funciones asesoras y de ejecución, y precisarse en las propuestas de Reforma Estructural, la ubicación, denominación y atribuciones de las primeras. La terminología uniforme que deberá utilizarse es la siguiente cuando se trate de unidades asesoras o auxiliares: Consejo, para los organismos colegiados, destinados a la orientación general del Ministerio, que incluyan personas ajenas a su

planta; Comité para los organismos colegiados internos, de ciertas permanencia, ya sean asesores o coordinadores; Comisión, para los organismos colegiados que se convoquen para asuntos especiales; y Oficinas, para las unidades asesoras o auxiliares permanentes.

En todo caso, en la constitución de los Consejos, Comités y Comisiones deberán evitarse los inconvenientes que generalmente acosan a dichos órganos colegiados, entre los cuales se destacan, el hecho de que sus deliberaciones se realizan sobre aspectos muy generales que con frecuencia no se concretan en acuerdos; la lentitud en la toma de decisiones o en la formulación de recomendaciones; la integración sin una evaluación previa precisa de lo que puede aportar cada miembro y del tiempo muchas veces valioso que debe dedicarle; la ausencia de mecanismos para evaluar el rendimiento de los mismos. Para evitar estos inconvenientes, deberán seguirse en la constitución de los órganos colegiados, los siguientes criterios: la creación de los mismos con funciones lo más específicas posible e integrarlos en razón de los aportes reales que sus miembros puedan darles: el establecimiento de mecanismos para controlar su funcionamiento, las reuniones, la asistencia y las actas, y en fin, la fijación de ser posible, de un límite de tiempo para la consideración de los diversos asuntos.

En cuanto a las Oficinas asesoras o auxiliares en cada Ministerio e Instituto Autónomo, deberá organizarse cuando sea necesario, la Consultoría Jurídica, la Oficina Sectorial de Programación y Presupuesto, la Oficina de Información, la Oficina de Personal, y las demás que tengan a su cargo servicios auxiliares o asesores.

F) Particularmente, todos los entes públicos a los cuales se destina esta Instrucción, deberán constituir la respectiva Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa, conforme a las previsiones del Decreto número 141, de 17 de septiembre de 1969, la cual podrá estar a cargo de la respectiva Oficina de Programación y Presupuesto. Las referidas Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa deberán tener todo el respaldo necesario de los directivos del organismo, y deberán ser dotadas del personal calificado mediante la afectación de sus servicios a las actividades de la misma por el tiempo que sea necesario. Todos los funcionarios de nivel directivo, deberán brindarle a las Oficinas todo el respaldo necesario, mediante la racional evaluación de su trabajo en todos sus niveles y la colaboración de todo el personal público en sus labores y asumir la responsabilidad de llevar a la práctica y supervisar la implantación de las recomendaciones aprobadas. Asimismo, en todo caso, deberá considerarse a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, como dependencias

exclusivamente asesoras y en ningún caso ejecutivas, por lo que las decisiones en la materia deberán ser tomadas por los niveles ejecutivos.

9. En tercer lugar, el diagnóstico de las funciones de cada organismo con vistas a la Reforma Estructural, además del ángulo de la planificación y del organizativo, requiere una tercera perspectiva, que es la perspectiva jurídica. A través de la misma, imprescindible para lograr la reorganización de cada sector, deberá realizarse el estudio, a la luz del Ordenamiento jurídico vigente, de aquellas funciones previstas en las leyes que no se cumplen, o que se cumplen parcial o deficientemente, y de aquellas que se realizan aún sin previsión legal o reglamentaria alguna o con deficiencias en su fundamentación jurídica. En base a ello, se deberá determinar y proponer al Consejo de Ministros las modificaciones legales o reglamentarias necesarias, como parte de la reordenación estructural del organismo. En este sentido, toda propuesta de Reforma Estructural a nivel de Ministerios e Institutos Autónomos que se someta al Consejo de Ministros, oída previamente la Comisión de Administración Pública, deberá ir acompañada de un proyecto de Decreto Orgánico del respectivo organismo administrativo, así como de los diversos proyectos legislativos y reglamentarios necesarios para ejecutar la Reforma.

10. En las propuestas de Reformas Estructurales deberán ejecutarse particularmente, en cada Ministerio, e Instituto Autónomo, las previsiones del Decreto N° 72, de 11 de junio de 1969, que dispone la ordenación de las actividades de la Administración Pública Nacional en ocho Regiones Administrativas, con vistas a la adaptación del organismo respectivo al proceso de regionalización del desarrollo económico y social. En la desconcentración administrativa que se proponga de cada Ministerio e Instituto Autónomo a nivel de cada una de las ocho Regiones Administrativas del país, deberá tenerse en cuenta que los organismos regionales deberán ser los agentes del desarrollo de la respectiva región y, por tanto, deberán estar estrechamente coordinados con todos los organismos nacionales establecidos en la región correspondiente, así como con las administraciones estatales y municipales respectivas y, en particular, con la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región.

Conforme al indicado Decreto N° 72, en todos los Ministerios e Institutos Autónomos, como consecuencia, deberán estudiarse y resolverse en forma especial, y proponerse al Consejo de Ministros oída previamente la Oficina Central de Coordinación y Planificación y la Comisión de Administración Pública, en los casos en que no estén ya establecidas y resueltos, los siguientes puntos:

Los mecanismos para la adaptación de las actuales zonas administrativas a las ocho Regiones Administrativas, y la creación de los órganos que sean necesarios; la determinación de los asuntos que deben ser delegados a nivel

regional, y los alcances de dicha delegación; las modificaciones de las estructuras y procedimientos administrativos, del órgano respectivo, derivados de la organización de las ocho Regiones Administrativas previstas en el mencionado Decreto N° 22, de 11 de junio de 1969.

11. Por último, y dentro de los Proyectos de Reforma Estructural que se propongan, deberán precisarse detalladamente los mecanismos de coordinación, supervisión y control que el respectivo Ministerio ejercerá sobre los Institutos Autónomos que le estén adscritos, conforme a las previsiones del Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional dictada por Decreto N° 280, de 8 de abril de 1970.

En tal sentido, deberá tenerse en cuenta que los Institutos Autónomos están sometidos a la supervisión y control permanente de los respectivos Ministerios de Adscripción, y deberán ceñirse en su actuación a las directrices, políticas y decisiones que adopten dichos Ministerios en el respectivo sector. Asimismo, todos los Institutos Autónomos deberán contribuir al desarrollo nacional, conformando sus actividades al Plan de la Nación en la forma que se establece en el referido Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional.

III. LA REFORMA FUNCIONAL

12. La reestructuración de los diversos organismos de la Administración Pública Nacional, por sí sola, no dará lugar a una definitiva adaptación de la Administración Pública a las necesidades del desarrollo económico y social y a lograr una mayor eficacia y rendimiento administrativo, si no está acompañada de una reforma que incida sobre el funcionamiento de la Administración Pública.

Esta Reforma Funcional, por tanto, no sólo tiene relación íntima y estrecha con las medidas de reasignación racional de funciones a los órganos reestructurados a que se ha hecho referencia en el capítulo anterior, sino que incide fundamentalmente sobre los aspectos técnicos propios del organismo respectivo y sobre los sistemas, métodos y procedimientos empleados para el logro de sus cometidos.

En efecto, como primer paso en el proceso de Reforma Funcional, los diversos organismos, administrativos, a los cuales está dirigida esta Instrucción, deberán realizar un diagnóstico de la actual situación de los diversos procesos técnicos operativos de línea que le competen, y proponer las medidas de Reforma que estimen convenientes, ya que son esos los que inciden fundamentalmente sobre el funcionamiento de los organismos administrativos.

Por otra parte, el proceso de Reforma Funcional debe implicar la realización de un gran esfuerzo para lograr el perfeccionamiento y tecnificación de los diversos sistemas, métodos y procedimientos empleados en la Administración Pública, para hacerlos más idóneos y eficientes y, eventualmente, incorporar a los mismos los adelantos de la tecnología y mecanización. De ahí que como parte de la Reforma Microadministrativa que deben realizar los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y las Empresas del Estado, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, dichos organismos deben adelantar una Reforma Funcional cuidando que la misma respete los patrones de uniformidad que se establezcan por el Ejecutivo Nacional a proposición de la referida Comisión de Administración Pública.

13. La Reforma Funcional debe incidir, en primer lugar, sobre el Sistema de Planificación del desarrollo económico y social, y sobre el Sistema de Presupuesto. Ciertamente, que a raíz de la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación por Decreto N° 492 de 30 de diciembre de 1959, y como consecuencia de la utilización del presupuesto por programas, la idea de la planificación y del presupuesto-programa ha cobrado un notable auge a nivel gubernamental. Sin embargo, aún continúan existiendo una serie de lagunas y deficiencias en la aplicación práctica de los criterios técnicos que en dichos campos se han formulado. Podría afirmarse inclusive que actualmente no existe un sistema de planificación armoniosamente estructurado que comprenda, con claridad, las relaciones entre las diferentes dependencias públicas involucradas en el Sistema. Asimismo, actualmente, existen grandes fallas y deficiencias en el proceso de ejecución de las metas establecidas y en su evaluación posterior y, por lo general, las actividades de los organismos públicos no obedecen a una labor racional de planificación que encuadre las actividades dentro de un orden de prioridades. Iguales deficiencias y fallas pueden observarse, por otra parte, en el Sistema Presupuestario.

En tal virtud, con el asesoramiento de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, de la Comisión de Administración Pública y de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, además de organizarse cuando sea necesario, en los Ministerios, Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y Empresas del Estado, una Oficina Sectorial de Programación y Presupuesto, deberá realizarse un diagnóstico de la programación de actividades en el organismo, y proponerse medidas de Reforma que busquen los siguientes objetivos: *a)* Que toda la actividad institucional esté enmarcada dentro de un plan previamente elaborado, discutido y aprobado; *b)* que en todo momento se trate de dar cumplimiento a lo planificado; *c)* que en los planes se establezcan, hasta donde sea posible, metas muy bien definidas y cuantifica-

bles y los recursos a utilizar; y *d*) que se mantengan controles eficientes y mecanismos de evaluación de las metas y de los gastos de la institución. En este sentido deberá tenerse siempre en cuenta que la práctica de programar, en definitiva, debe ser parte integrante de cualquier actividad pública a desarrollarse.

Por otra parte, deberán asimismo proponerse medidas de Reforma que surjan de la evaluación de los siguientes aspectos: *a*) los procedimientos generales de formulación, evaluación y control del presupuesto; *b*) los métodos de cálculo de las diferentes partidas presupuestarias; *c*) la vinculación y coordinación entre el sistema presupuestario y el de programación del organismo, y su relación con el proceso general de planificación del desarrollo económico y social del país; y *d*) la confiabilidad y oportunidad en el suministro de la información financiera.

Por otra parte, dentro del diagnóstico que deberá realizarse en cada organismo respecto de las labores de programación que se desarrollan, deberán analizarse los mecanismos de coordinación, evaluación y control de actividades.

En efecto, y en razón de que el crecimiento de la Administración Pública venezolana se realizó sin obedecer a un plan, tanto en su sector centralizado como en su ámbito descentralizado, en dicho diagnóstico se constatarán innumerables problemas de falta o deficiencias de coordinación y control de actividades, que será imprescindible corregir. En tal virtud, en las propuestas de Reforma Funcional que se formulen, sin perjuicio de las que se establezcan con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública cuando el Ordenamiento jurídico vigente lo permita, deberán proponerse adecuados procedimientos de coordinación interna y externa del organismo, atendiendo principalmente a la planificación sectorial del desarrollo económico y social. En particular deberán preverse mecanismos de permanente consulta y coordinación, tanto para la formulación de programas y políticas, como para su ejecución, tomándose muy en cuenta las actividades y políticas de los otros organismos integrados en el respectivo sector.

Por otra parte, es evidente que con mucha frecuencia las decisiones que se adoptan no producen el efecto deseado o la totalidad de los resultados programados debido, por una parte a la inexistencia de políticas básicas que sirvan de marco de referencia a las decisiones tomadas; y por la otra, a la carencia de mecanismos efectivos de evaluación y control de determinados factores que obstaculizan o impiden la ejecución de las decisiones. Por ello, en las propuestas de Reforma Funcional que se formulen, sin perjuicio de las que con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública se establezcan cuando lo permita el Ordenamiento jurídico, deberán prever adecuados mecanismos de evaluación y control que partan, entre otros, de los siguientes criterios: todas las acciones administrativas deben estar encuadradas dentro del marco de polí-

ticas previamente trazadas; debe tenerse presente que una efectiva coordinación de los asuntos públicos requiere de una permanente evaluación y control de la eficacia de las políticas formuladas y de las decisiones adoptadas; y la función de control debe entenderse como un medio para asegurar la consecución de objetivos y no como un fin en sí mismo.

14. La Reforma Funcional que debe realizarse en todos los organismos públicos, debe incidir también sobre los sistemas administrativos auxiliares.

A) En primer lugar, sobre el sistema estadístico. La información estadística debe comprender toda la información básica para la formulación de planes y programas y para la toma de decisiones. Sin una buena base informativa los niveles de decisión carecen de la visión real del conjunto de las operaciones. En la Administración Pública Nacional, las deficiencias más comunes en los sistemas estadísticos que deben detectarse y corregirse en las propuestas de reforma son, entre otras, la poca correspondencia entre el tipo de información suministrada y las necesidades de los usuarios internos y externos de la misma; el retardo en la producción de información; la deficiente calidad de los datos; la duplicidad de las fuentes y discrepancias entre ellas; y, en general, la carencia de un articulado y coherente sistema de producción de estadísticas.

En las propuestas de Reforma que se formulen respecto de los sistemas estadísticos, con el asesoramiento de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, de la Comisión de Administración Pública y de la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales deberán tenerse en cuenta los siguientes aspectos: *a)* la producción de estadísticas de un organismo debe ser analizada a la luz de la producción de las estadísticas nacional, tratando siempre de evitar posibles duplicaciones; *b)* en el procesamiento deben utilizarse los medios más expeditos y eficientes; *c)* debe tenerse siempre muy en cuenta la calidad de información producida; y *d)* la información estadística debe siempre considerarse como requisito imprescindible para la edecuada toma de decisiones.

B) En segundo lugar, la Reforma Funcional relativa a los sistemas administrativos auxiliares debe incidir sobre las compras y suministros que se realizan en la Administración Pública Nacional. El sistema de compras y suministros de la Administración Pública Nacional en la actualidad sufre una serie de deficiencias que es necesario corregir, y entre otras se destacan las siguientes: *a)* la dispersión de la función de compras en las diferentes unidades operativas de los diversos organismos; *b)* la desvinculación entre el proceso de compras y el ritmo de ejecución de los programas del organismo; *c)* la carencia de personal con conocimientos de la materia; *d)* el uso de partidas presupuestarias para destinos diferentes a los presupuestados; *e)* las deficiencias en los controles,

para erradicar y evitar las irregularidades administrativas; f) la falta de programación de las necesidades de suministros.

Para corregir las deficiencias en los sistemas de compras y suministros con el objeto de lograr un mayor rendimiento del gasto público y una efectiva reorientación del mismo, y conforme a las previsiones del Reglamento General de Compras y Suministros que se dictará próximamente, todos los Ministerios e Institutos Autónomos deberán adoptar para sus sistemas de compras y suministros, el sistema que proponga la Comisión de Administración Pública. Este sistema persigue los siguientes objetivos básicos: lograr una eficiente ejecución de los programas del organismo; buscar que las compras se realicen en función de necesidades reales, evitando sobreinversiones y agotamientos prematuros de partidas presupuestarias; garantizar la utilización de fondos para fines previstos en el presupuesto; asegurar la moralidad administrativa; reducir los precios de compra, limitar el papeleo y los trámites innecesarios; perfeccionar los registros contables y estadísticos; controlar los inventarios, normalizar y codificar los artículos y, en fin, mejorar la organización y asegurar el cumplimiento de las normas existentes.

C) En tercer lugar, la Reforma Funcional debe abarcar el sistema de contabilidad de los Ministerios e Institutos Autónomos. A tal efecto, en dichos organismos deberá realizarse un diagnóstico del actual sistema contable, y como consecuencia, proponerse las reformas que se juzguen convenientes con la precisión de los instrumentos legales y reglamentarios que deban reformarse para establecer trámites y controles más ágiles y efectivos. En particular deberán evaluarse y estudiarse las posibles demoras en la tramitación de órdenes de pago, y las dificultades de los respectivos Centros Electrónicos para suministrar la información requerida.

Las propuestas de Reforma que se presenten, deberán buscar entre otros objetivos, los siguientes: simplificar y facilitar las funciones contables; registrar ordenada y rápidamente las transacciones; establecer mecanismos de control interno; controlar las asignaciones presupuestarias y las diversas obligaciones o compromisos; producir las informaciones requeridas por los diversos organismos públicos ejecutivos, de control y de planificación, y en su caso de los administrados; facilitar los mecanismos de control *a priori* y *a posteriori*; y, en fin, asegurar la moralidad administrativa.

Cumpliendo tales objetivos, y una vez que se dicten por el Consejo de Ministros a proposición de la Comisión de Administración Pública, los diversos Ministerios deberán adoptar los sistemas de contabilidad gubernamental que se establezcan, así como los procedimientos uniformes que se aprueben entre otros fines, para la tramitación de órdenes de pago, la utilización de fondos de avance y de fondos rotatorios.

D) En cuarto lugar, la Reforma del funcionamiento de la Administración Pública deberá incidir, en cada Ministerio y demás organismos de la Administración Central, en cada Instituto Autónomo y demás establecimientos públicos y en cada Empresa del Estado, en el manejo de documentos y en el sistema de archivo, con el objeto de eliminar los trámites inútiles y molestos para los administrados y hacer más expedita la tramitación administrativa y el suministro de las informaciones requeridas. A tal efecto, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, y de acuerdo a las características propias de cada organismo, deberán adoptarse los diversos procedimientos de archivo y de manejo de documentos, definidos por la referida Comisión; asimismo deberán formularse propuestas de Reforma de las Leyes o Reglamentos que exijan o establezcan trámites y documentos para determinadas solicitudes y procedimientos que deban eliminarse o corregirse.

E) En quinto lugar, y como mecanismo auxiliar en los sistemas administrativos, deberán proponerse reformas en la utilización de equipos electrónicos de procesamiento de datos. En la actualidad, en la Administración Pública Nacional, se evidencian una serie de fallas en este campo debido a un crecimiento no planificado del sector computación a nivel nacional y, particularmente, las siguientes: una utilización irracional de los equipos instalados, existiendo en la actualidad una gran capacidad instalada de computación mal utilizada; inexistencia de controles de productividad y eficiencia de los equipos y del personal utilizado; desconocimiento por parte de muchos funcionarios públicos directivos de los fundamentos técnicos de la computación y de sus alcances y limitaciones, y creencia equivocada de que el problema administrativo puede ser resuelto con la sola máquina, sin atender a la mejora de los sistemas y métodos a los cuales se destina.

Para obviar estos inconvenientes, todos los organismos a los cuales se destina esta Instrucción, en el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, deberán realizar un diagnóstico sobre la utilización por parte de sus diversos órganos de equipos electrónicos y de las aplicaciones a los cuales se destinan, y proponer las medidas de reforma tendentes a obtener un mayor rendimiento de dichos equipos. Todo ello sin perjuicio de la realización por el Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública de un diagnóstico macroadministrativo sobre la utilización de los equipos electrónicos en general, buscando obtener un mayor rendimiento de los equipos instalados y de las aplicaciones en las que están siendo utilizados y, en definitiva, lograr no sólo una reordenación del gasto público, sino también una mayor productividad del mismo; todo ello con vistas a proponer al Consejo de Ministros una política de contratación y utilización de equipos electrónicos de procesamiento de datos para toda la Administración Pública Nacional. En todo caso,

hasta tanto esta política no haya sido implantada, todos los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos, deberán consultar previamente a la Comisión de Administración Pública sobre la adquisición o arrendamiento de equipos o la ampliación de los existentes, así como sobre la contratación de servicios de procesamiento electrónico de datos.

15. La Reforma del funcionamiento de la Administración Pública debe incluir también a los procedimientos, tramitaciones y recursos administrativos.

A) En efecto, en la Administración Pública generalmente se encuentra una reglamentación de trámites y procedimientos enmarañada y deficientemente organizada, así como una excesiva complejidad de los procedimientos lo que muchas veces priva a los ciudadanos de sus derechos, al no comprender el laberinto administrativo. En tal virtud, respecto a las tramitaciones y procedimientos administrativos en los cuales intervengan los administrados, deberán proponerse las reformas necesarias para lograr una simplificación de los mismos, de suerte que el ciudadano pueda ser atendido rápida y económicamente, sin tener que trasladarse siempre a la capital y esperar haciendo cola, ni verse obligado a ir de una oficina a otra, ni soportar costosas demoras.

En este sentido, debe aligerarse la formulación de propuestas de Reforma y ejecutarse de inmediato, particularmente en aquellos servicios que se prestan directamente al público y cuyas fallas afectan en forma evidente a la ciudadanía. Esta simplificación que debe buscarse establecer en los trámites y procedimientos, por otra parte, debe hacer que los reglamentos y normas sean inteligibles para los ciudadanos, en beneficio de quienes, en última instancia, han sido dictados.

B) En especial, en las reformas de los procedimientos que en cada Ministerio e Instituto Autónomo deberán proponerse —y sin perjuicio de lo que se establezca en el Reglamento General de Procedimientos Administrativos a cuyas normas los diversos entes públicos deberán adaptar sus procedimientos especiales—, deberán garantizarse y consagrarse entre otros los siguientes derechos de los administrados: el derecho a ser tratado con justicia, imparcialidad y conforme a la razón en sus relaciones con la Administración; el derecho a recurrir contra las decisiones administrativas, por la vía de reconsideración o por vía jerárquica, para protegerse contra el trato arbitrario, tendencioso o apartado del Ordenamiento jurídico; el derecho de obtener oportuna respuesta de lo pedido o solicitado; el derecho de saber cuáles son sus prerrogativas y sus deberes y, en general, el derecho a que se le tenga informado de sus tramitaciones.

Asimismo, en los trámites y procedimientos deberá garantizarse, en cuanto sea posible, la necesaria motivación de las decisiones administrativas, la notificación o publicación de las mismas, el derecho de los particulares a ser oídos,

y, en general, los mecanismos de garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos.

C) En este sentido, en todos los Ministerios e Institutos Autónomos, con el asesoramiento de la Oficina Central de Información y de la Comisión de Administración Pública, deberán reorganizarse las oficinas de Relaciones Públicas, y convertirlas en Oficinas de Información u organizarlas cuando aquéllas no existan, las cuales tendrán a su cargo, además de las relaciones públicas del organismo, particularmente la labor de información, orientación e informe a los particulares, sobre las actividades y funciones del organismo.

Particularmente, además, deberán proponerse medidas de Reforma tendentes a regular o institucionalizar las vías y mecanismos de formulación de peticiones, quejas, sugerencias o reclamaciones por parte de los ciudadanos, en relación a los actos administrativos del organismo o, en general, en relación a las actuaciones de la administración, con el objeto de hacer más efectivo el derecho de petición que consagra el artículo 67 de la Constitución.

16. Como parte de la Reforma Funcional, cuyo estudio debe adelantarse en todos los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, en los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos, y en las Empresas del Estado, debe realizarse un análisis completo y exhaustivo sobre los diversos textos legales y reglamentarios que regulan el funcionamiento del organismo respectivo. En la actualidad, muchas veces no se tiene seguridad de la vigencia o no de un texto legal o reglamentario, o de un acto administrativo general, y nuestro Ordenamiento jurídico está lleno de disposiciones formalmente vigentes, pero privadas de eficacia por textos ulteriores o por falta de autoridades encargadas de aplicarlas. En tal virtud, en cada uno de los organismos a los cuales se destina esta Instrucción, deberá realizarse el estudio señalado sobre las normas jurídicas que regulan la actuación del organismo, con las correspondientes proposiciones de reformas sin perjuicio de que se realicen aquéllas que pueden ejecutarse por vía de Resolución ministerial, y enviarse a la Comisión de Administración Pública.

17. Dentro de la Reforma Funcional, los Ministerios y demás Organismos de la Administración Central, los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y las Empresas del Estado, deberán prestar particular atención a la reforma y agilización de los procesos de toma de decisiones, y en particular, a los mecanismos de delegación de atribuciones.

Los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos deberán precisar la posible existencia de una excesiva concentración de funciones en sus niveles superiores, lo que origina, no sólo una dilación o paralización de algunos procesos de decisión, sino que crea deficiencias en la

capacidad de los funcionarios y unidades subalternas para asumir responsabilidades y recarga demasiado a las altas autoridades del organismo, sustrayéndolas de labores muchas veces más importantes para el mismo. Para obviar estos inconvenientes, deberá procederse en todos los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos a iniciar un proceso de desconcentración administrativa a través de la delegación de atribuciones en la toma de decisiones, con la consiguiente precisión de responsabilidades. Este proceso de desconcentración administrativa, por otra parte, no sólo debe llegar a niveles altos o de dirección del organismo respectivo en la capital de la República, sino que inclusive debe llegar a los niveles regionales del mismo Organismo en las Regiones Administrativas previstas en el Decreto número 72, de 11 de junio de 1969, ya que la ausencia de delegación de atribuciones generalmente produce, además, una excesiva concentración de tramitaciones y decisiones sobre asuntos de importancia en determinadas áreas geográficas, dificultando así la prestación de servicios y marginando a regiones del país con urgencia de desarrollo.

El amplio proceso de delegación de atribuciones que debe iniciarse, en los Ministerios se debe realizar conforme a las previsiones del Reglamento sobre Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional dictado por Decreto número 140, de 17 de septiembre de 1969. Las normas de dicho Decreto deben aplicarse, luego de la realización de un estudio sobre las necesidades de desconcentración administrativa y de desarrollo regional, siguiendo entre otros los siguientes criterios: concentrar en los niveles de jefatura la toma de decisiones básicas y la formulación de políticas que sirvan de marco de referencia a las actividades a ser desempeñadas por los diversos niveles administrativos, y conservar en ellas la supervisión y evaluación de actividades; reducir al mínimo el trabajo meramente operativo o rutinario en los niveles de jefatura importantes; establecer una clara definición de deberes y responsabilidades de los diferentes niveles de supervisión de manera de otorgar la necesaria autoridad, acorde siempre con la responsabilidad delegada. Por otra parte, en los supuestos de desconcentración administrativa hacia las regiones administrativas de la Administración Pública Nacional, deberá estudiarse detenidamente los alcances de las atribuciones que deben delegarse y desconcentrarse de la capital, procurando mantener en ésta, principalmente, las funciones normativas y de definición de políticas.

IV. LA REFORMA DE LA FUNCION PUBLICA

18. A partir del Decreto número 394, de 14 de noviembre de 1960, por medio del cual se dictó el Reglamento de Administración de Personal para los servicios del Gobierno Nacional, se comenzaron a sentar las bases en la Administración Pública venezolana para la racionalización del sistema de

Administración de Personal al servicio del Estado, que sirviera de fundamento para la estructuración de un estatuto de la Función Pública, habiéndose progresado notablemente en la materia durante los últimos diez años, pero sin obtenerse los objetivos fundamentales de una reforma de la Función Pública.

Ahora bien, la necesidad de tal reforma cobra extraordinaria vigencia a raíz de la iniciación de las reformas estructural y funcional del sector público, ya que las modificaciones estructurales se acompañan necesariamente de modificaciones relativas al personal involucrado en las mismas y los cambios funcionales sólo pueden ser logrados y mantenidos por un personal cuyo rendimiento y eficacia garanticen una correcta ejecución.

La Reforma de la Función Pública debe orientarse básicamente a la eliminación de los vicios que aquejan tradicionalmente a los países en proceso de desarrollo en relación con la administración de sus servidores públicos, por constituir aquéllos el principal obstáculo para la formación de un cuerpo de funcionarios cuya naturaleza asegure la mayor productividad del gasto público.

En tal virtud, el tercer aspecto de la Reforma Administrativa que debe emprenderse en todos los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos, conforme se establece en esta Instrucción, es la Reforma de la Función Pública, cuyo objetivo último es mejorar la adaptación de los funcionarios públicos a su trabajo, y lograr en el mismo un mayor rendimiento y eficacia.

El disponer de una Ley sobre Funcionarios Públicos que establezca una Carrera Administrativa técnicamente estructurada es una necesidad inaplazable para la correcta gestión del sistema de Administración de Personal, por lo que se espera que las Cámaras Legislativas concluyan a la brevedad posible la discusión y posterior sanción del Proyecto que le fue presentado por la Comisión de Administración Pública. Mientras tanto, es necesario que cada organismo público desarrolle de inmediato una labor de evaluación de los métodos utilizados hasta el presente por la administración de su personal, a fin de establecer las causas que han impedido la correcta aplicación de los principios vigentes en esta materia, y, determinando exactamente tales hechos, proponer y ejecutar las medidas tendientes a obtener la reforma de la Función Pública.

19. A tal efecto, y por constituir la base estructural de la cual debe partir cualquier reforma que afecte a los Servicios del Estado, los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos deben acogerse, en forma rigurosa, al sistema de Clasificación de Cargos vigente en la Administración Pública Nacional a través del cual puede lograrse la uniformidad necesaria en la descripción, denominación y remuneración de los cargos: la selección y el mantenimiento de personal idóneo a través de exámenes competitivos acordes al cargo; la capacitación de acuerdo a las funciones del cargo y

el régimen de ascensos, de los traslados y de las transferencias que permitan tanto la satisfacción de las necesidades del servicio como las individuales, y la eliminación del dominio de la actividad política de la desigualdad y del favoritismo, de las retribuciones individuales. En tal virtud, y en los casos en que no lo estén, todos los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos deberán incorporarse al sistema de Clasificación de Cargos y escala de remuneraciones adoptadas por el Ejecutivo Nacional.

Por otra parte, en virtud de estarse revisando y actualizando por la Comisión de Administración Pública, tanto el Manual Descriptivo de Clases de Cargo, como las escalas de remuneración, cada Ministerio, los organismos de la Administración Central y los Institutos Autónomos, con el asesoramiento de la referida Comisión, deberán realizar estudios tendentes a establecer si el sistema ha funcionado satisfactoriamente en el organismo, o si se ha adaptado sólo parcialmente a las necesidades del mismo. Asimismo, deberán realizar un diagnóstico con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública tendente a determinar cuáles son las deficiencias del sistema o de su administración y, en especial: *a)* las Clases de Cargo existentes en el organismo y no incluidas en el Manual Descriptivo de Clases de Cargo; *b)* la diferencia existente en cuanto a requisitos mínimos y tareas típicas, entre el Manual Descriptivo de Clases de Cargo y la realidad del organismo, estableciendo las recomendaciones al respecto; *c)* los problemas existentes en el organismo en relación al sistema de remuneración, teniendo en cuenta las clases de cargos del organismo y los niveles de sueldo que se pagan en casos análogos en el sector privado.

20. Por constituir uno de los aspectos claves en la Administración de Personal, el sistema de reclutamiento y selección de cargos debe merecer especial atención por parte de los organismos públicos en sus labores de reforma. El objetivo a lograr en este sentido, está constituido por la selección para ingresos, ascensos y capacitación en base a las condiciones individuales de nivel mental, aptitudes, conocimientos, rasgos de personalidad e intereses a través de instrumentos válidos y confiables.

Por ello es conveniente insistir en que conforme lo establece el artículo 122 de la Constitución, «los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna», por lo que debe erradicarse definitivamente el vicio tradicional de considerar los empleados públicos como una forma de ayuda para el incompetente y el desempleado, y la influencia política o personal como requisito principal para un nombramiento.

Al efecto, los organismos públicos deben constituir, en sus respectivas oficinas de personal, la correspondiente Unidad de Reclutamiento y Selección, a fin de iniciar el cumplimiento de las siguientes labores:

a) En primer lugar, a definir el área a cubrir por el sistema. Para ello debe ante todo, determinarse exactamente los cargos del organismo que serán cubiertos por el sistema.

De acuerdo con el artículo 8º del Decreto número 394, de 14 de noviembre de 1960, deben ser seleccionados para concurso los aspirantes a desempeñar todos los cargos de empleados en la Administración Pública, con excepción de los Directores Generales, Directores Consultores Jurídicos, Jefes de Personal, Secretarios Privados, empleados de confianza de las autoridades respectivas y aquellos funcionarios que, por decisión especial, pueda determinar el Presidente de la República. Es necesario, por tanto, determinar exactamente en cada organismo cuáles son los cargos considerados de confianza y cuáles los Jefes de Personal que se exceptuarán del sistema. Además, debe determinarse de acuerdo con la Comisión de Administración Pública, cuáles de los cargos pueden ser provistos, de inmediato, mediante exámenes competitivos y cuáles requieren métodos de evaluación profesionales.

b) En segundo lugar, a organizar los servicios de reclutamiento y selección para el organismo, lo cual implica el mantenimiento del registro de elegibles, determinación de métodos de evaluación para cargos específicos del organismo y colaboración estrecha con la Comisión de Administración Pública en cuanto a la elaboración de los instrumentos necesarios y la validación y normalización de los existentes.

c) Por último, deben ser objeto de especial atención por parte de la Unidad de Reclutamiento y Selección, los aspectos sobre ascensos y promociones del personal, ya que los mismos contribuyen a satisfacer, tanto las aspiraciones personales como las de servicio. Los ascensos deben ser fruto del reconocimiento al mérito, comprobado mediante concurso conforme lo establece el artículo 10 del Decreto número 394, de fecha 14 de noviembre de 1960.

21. Por circular número 1.330, de 7 de diciembre de 1965, se estableció un procedimiento uniforme para la tramitación de todos los movimientos de personal para todos los Ministerios, organismos de la Administración Central, Institutos Autónomos y, en particular, de los movimientos de ingreso y de regreso y de los movimientos internos destinados a modificar la situación de los cargos y de los empleados. Dicho procedimiento, actualmente en vigencia y en aplicación en todos los Ministerios y en la mayoría de los Institutos Autónomos, deberá ser adoptado por aquellos Institutos Autónomos que aún no lo han incorporado a sus sistemas de Administración de Personal.

22. Como base para el establecimiento de la Carrera Administrativa en la Función Pública, y mientras la Ley respectiva no sea dictada por el Congreso Nacional, en todos los Ministerios, organismos de la Administración Central e

Institutos Autónomos, deberá respetarse la estabilidad de los funcionarios y empleados públicos, conforme a lo previsto en el artículo 15 del Decreto número 394, de 14 de noviembre de 1960, cuando cumplan con lealtad, honestidad y eficacia los deberes inherentes a sus cargos. En tal sentido, todos los movimientos de personal referentes a destituciones o separación del cargo, conforme se establece en la circular número 1.330, de 7 de diciembre de 1965, deberán tener una justificación objetiva y documentada.

Por otra parte, de acuerdo a lo que prevé el artículo 18 del Decreto número 394, de 14 de noviembre de 1960, es responsabilidad de los Jefes o Directores solicitar a la Oficina de Personal del organismo respectivo la tramitación de la destitución de aquellos subalternos que hayan incurrido en alguna o algunas de las faltas señaladas en el artículo 17 del mismo Decreto número 394 y que ameriten su despido. De toda destitución deberá levantarse un expediente, en el cual, además de los cargos que motivan la solicitud de destitución, se incluirán los argumentos expuestos por el empleado en su descargo, quien en todo caso tiene el derecho de ser oído. La Comisión de Administración Pública no dará curso a ningún movimiento de destitución sin que se acompañe al mismo copia del respectivo expediente.

Las destituciones y despidos deberán ser notificados personalmente a los funcionarios o empleados correspondientes, y en toda notificación se deberá indicar expresamente el derecho de los mismos de recurrir por vía jerárquica al Ministro, Presidente o Director del Instituto Autónomo respectivo, quienes deberán procurar resolver el correspondiente recurso en un lapso de treinta (30) días, contados a partir de su interposición.

23. La disciplina en la Función Pública debe considerarse como esencial para una eficiente Administración Pública, siendo por otra parte elemento fundamental en la organización de la Carrera Administrativa.

En tal sentido, los funcionarios o empleados públicos de los Ministerios, Organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos, deberán ser siempre sancionados cuando incurran en falta y de acuerdo con la gravedad de la misma, conforme a lo establecido en los artículos 16 y 17 del Decreto número 394 de 14 de noviembre de 1960. Los funcionarios supervisores son responsables de la iniciación de los procedimientos disciplinarios, en los casos en que proceda.

Por otra parte, y conforme a la indicada norma del artículo 122 de la Constitución Nacional, los funcionarios o empleados públicos deberán mantener una absoluta imparcialidad política frente al Gobierno, y deberán colaborar siempre con el mismo, con el más alto espíritu de lealtad, como base para la estabilidad, y con miras de cumplir fielmente las disposiciones constitucionales,

legales y reglamentarias aplicables. En todos los Ministerios e Institutos Autónomos se deberá exigir escrupulosamente la imparcialidad política de todos los servidores públicos, en el ejercicio de su cargo.

24. Como base para el establecimiento de la Carrera Administrativa, y con miras siempre a obtener el mejoramiento del servicio público, en todos los Ministerios, organismos de la Administración Central o Institutos Autónomos deberá realizarse una calificación y evaluación anual del modo cómo los funcionarios y empleados públicos desempeñan su cometido, conforme a las normas y procedimientos que establezca la Comisión de Administración Pública. Esta calificación o evaluación que podrá servir de punto de partida para el inicio del proceso de destituciones o para la determinación de los ascensos o promociones, o para la previsión de estímulos morales o materiales en la administración respectiva, deberá realizarse con la mayor objetividad e imparcialidad por los superiores inmediatos de los funcionarios o empleados públicos evaluados. Estos tendrán derecho a conocer la evaluación y a pedir su reconsideración cuando estimen que ésta no es correcta, conforme se establece en el artículo 13 del Decreto número 394, de 14 de noviembre de 1960.

25. Como requisito fundamental para el mejoramiento de la Administración Pública y en general para la realización de la Reforma Administrativa, todos los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, todos los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y todas las Empresas del Estado, deberán realizar un decidido esfuerzo por capacitar, adiestrar y perfeccionar a sus funcionarios o empleados públicos. En tal sentido, es función de todos los Directores, Jefes de División, Departamento o Sección promover el adiestramiento y capacitación de sus subalternos con el objeto de aumentar sus conocimientos y habilidades y lograr una positiva y constructiva actitud de los mismos en favor de la institución y de la labor que realizan. Además de ello, la realización de cursos de capacitación o perfeccionamiento por parte de los funcionarios o empleados públicos será un elemento más en la determinación de los estímulos morales o materiales que el organismo respectivo debe concederles.

En este sentido, se debe iniciar el proceso de adiestramiento y sus actividades de desarrollo del funcionario público, desde el mismo momento en que éste hace su ingreso en la Administración y tal actividad se debe cumplir con un programa de orientación o introducción que le permita conocer qué le ofrece la organización en forma inmediata y cuáles son las responsabilidades que ésta le impone dentro de un cuadro de objetivos institucionales con los cuales debe identificarse.

De acuerdo a lo establecido en el Decreto número 780, de 26 de junio de 1962, creador de la Escuela Nacional de la Administración Pública es res-

ponsabilidad de ésta el formar y adiestrar personal que requieran los servicios del Estado y colaborar además con los organismos públicos y privados en la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas referentes a la Administración Pública. En virtud de ello, como paso previo para la formulación de una política nacional de formación, capacitación y perfeccionamiento de los funcionarios o empleados públicos, corresponderá a la Escuela Nacional de Administración Pública: organizar y dirigir cursos nacionales de capacitación y perfeccionamiento en Administración Pública y técnicas administrativas; asesorar y coordinar con los diversos organismos de la Administración Pública la realización de los programas de formación y capacitación de funcionarios o empleados que se formulen, tanto dentro como fuera de las dependencias; diseñar y asesorar en la elaboración de todos aquellos programas de capacitación de carácter especial, que se consideren necesarios dentro de las diversas dependencias de la Administración Pública; coordinar con los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, con los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y con las Empresas del Estado, los estudios dirigidos a la determinación de las necesidades de entrenamiento y perfeccionamiento en las diversas dependencias de la Administración Pública; adecuar los diversos programas de capacitación, tanto formativos como de entrenamiento, a las necesidades de la Reforma Administrativa, y en fin, la planificación de las actividades de formación y capacitación a nivel nacional, proveyendo así los recursos humanos debidamente preparados para la realización de la Reforma Administrativa.

Pero aparte de las responsabilidades de la Escuela Nacional de Administración Pública, lo que asimismo crea la obligación para todos los organismos a los cuales está destinada esta Institución, de utilizar los servicios que presta para la capacitación y perfeccionamiento de funcionarios o empleados de los mismos, todos los Ministerios e Institutos Autónomos deberán organizar sus respectivos programas de adiestramiento, de carácter específico, con el asesoramiento de la misma Escuela Nacional de Administración Pública. A tal efecto, en cada Ministerio e Instituto Autónomo deberá organizarse una Unidad de Adiestramiento o Entrenamiento, dependientes de la Oficina de Personal correspondiente. Todas las unidades de entrenamiento o adiestramiento serán coordinadas por la Escuela Nacional de Administración Pública, y tendrán por misión fundamental el impartir el entrenamiento requerido por el personal al servicio del Estado, en sus propios lugares de trabajo. La finalidad de la organización de las diversas unidades de entrenamiento o adiestramiento es asegurar que haya una dependencia dentro de cada Ministerio e Instituto Autónomo que ejerza el control de la función de capacitación y entrenamiento de personal, asegurando al mismo tiempo la continuidad en el desarrollo del programa.

Por otra parte, también corresponderá a la Escuela Nacional de Administración Pública, la coordinación de las actividades de todas las Escuelas especializadas destinadas a los servidores públicos que existan en la actualidad en los Ministerios e Institutos Autónomos, con miras a integrarlas dentro de una política nacional y general de formación y perfeccionamiento de los funcionarios o empleados públicos. A tal efecto, todas las escuelas referidas están obligadas a prestar atención prioritaria a las recomendaciones y convocatorias que les formule la Escuela Nacional de Administración Pública.

26. Como paso previo para la estructuración de un estatuto de la Función Pública, y debido a la enorme diversidad y dispersión de normas legales y reglamentarias referentes a los funcionarios o empleados públicos, todos los Ministerios e Institutos Autónomos deberán realizar y remitir, a la Comisión de Administración Pública, un estudio exhaustivo y detallado sobre las normas legales y reglamentarias y sobre las diversas Resoluciones y actos administrativos del organismo, relativos a cualesquiera de los aspectos de la Función Pública o la Administración de Personal, propia del respectivo organismo y, en particular, relativos a ingreso, selección, reclutamiento, nombramiento, juramentación, estabilidad, ascenso, destitución, vacaciones, licencias, permisos, clasificación, remuneraciones, horario de trabajo, horas extras, disciplina, seguridad social, pensiones, jubilación, responsabilidades, derechos y deberes, capacitación, adiestramiento, evaluación y calificación, categorías y otras materias similares.

27. Por último, como parte de la Reforma de la Función Pública, en cada Ministerio e Instituto Autónomo deberá procederse a realizar una evaluación exhaustiva de las políticas existentes en el organismo en materia de Administración de Personal al servicio del mismo, y de la participación que en su formulación han tenido las respectivas unidades de personal. En cuanto a estas últimas, deberá analizarse la estructura y funcionamiento de las mismas, como parte del proceso de racionalización estructural y funcional que debe desarrollarse en cada organismo y proponerse con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, las medidas de reforma que se estimen convenientes en sus respectivas propuestas de Reforma Estructural. En todo caso, en las mismas deberá preverse la organización de la Oficina de Personal, como unidad auxiliar, con dependencia directa de funcionarios de muy alto nivel en los Ministerios e Institutos Autónomos.

V. ADVERTENCIAS FINALES

28. Quedan en esta forma establecidos los lineamientos generales para la programación y realización de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional, que todos los Ministerios y demás organismos de

la Administración Central, los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y las Empresas del Estado, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, deberán seguir y ejecutar precisa y exactamente en cuanto les sean aplicables, durante el curso del año 1970, y en los años sucesivos, observando los lapsos y fechas que se determinen por el Ejecutivo Nacional.

Es necesario advertir, en todo caso, que una de las metas fundamentales de la Reforma Administrativa es reducir las áreas de dispendio, con el propósito de liberar recursos susceptibles de invertirse en sectores de mayor productividad. Por ello la reestructuración y reformas que se propugnan deben buscar reducir o estabilizar el gasto corriente, y no deben traducirse en mayores costos de funcionamiento de la Administración Pública. De ahí que los objetivos de reorientación y racionalización del gasto público estén tan vinculados al proceso de Reforma Administrativa.

29. A todas las investigaciones, estudios, labores y actividades que cada organismo deberá realizar, conforme se ha determinado en esta Instrucción, deberá dársele carácter absolutamente prioritario, de manera que se cumpla en todos los órganos a los cuales está destinada esta Instrucción, con los lapsos y fechas que se establezcan para su ejecución.

Todos los funcionarios o empleados públicos, y en particular los Ministros, Directores Generales, Jefes de Oficina, de División, de Sección, de Departamento y todos los Presidentes o Directores y altos funcionarios de los diversos organismos de la Administración Central, de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y de las Empresas del Estado, conforme a lo establecido en el artículo 13 del Decreto número 141, de 17 de septiembre de 1969, son responsables de la promoción, desarrollo y ejecución de la Reforma Administrativa en las dependencias a su cargo, y, a tal efecto, deberán prestar la mayor cooperación a la Comisión de Administración Pública y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa del respectivo organismo, en sus labores específicas. En tal sentido, además, todos los funcionarios o empleados públicos y en particular los señalados quedan responsabilizados de la exacta ejecución de la presente Instrucción.

Asimismo, todos los Ministerios deberán exigir el cumplimiento y ejecución de la presente Instrucción por los Institutos Autónomos y Empresas del Estado que les estén adscritos y, a través de los primeros, por las Empresas del Estado de las cuales los Institutos Autónomos sean accionistas mayoritarios.

30. Los organismos a los cuales va dirigida esta Instrucción deberán prestar a la Comisión de Administración Pública aquellos funcionarios que sean necesarios, en opinión de ésta, para el desarrollo de los programas de Reforma

Administrativa, previa solicitud formal al organismo afectado, de conformidad con lo establecido en el artículo 9º del Decreto número 103, de 23 de julio de 1969.

Por otra parte, todos los organismos a los cuales está dirigida esta Instrucción deberán remitir sin demora a la Comisión de Administración Pública una copia de todos los estudios, informes y análisis que se hayan efectuado hasta la fecha en el respectivo organismo, y deberán asimismo informar a dicha Comisión y remitirle copia de todos los informes, estudios, análisis y propuestas de reforma estructural, funcional o de la Función Pública que se elaboren en ejecución de la presente Instrucción; todo ello de conformidad con lo previsto en el Decreto número 103, de 23 de julio de 1969, y con el Decreto número 141, de 17 de septiembre de 1969.

Asimismo, toda modificación estructural de la Administración Pública Nacional que implique modificación, eliminación o creación de unidades administrativas, oficinas u órganos, deberán realizarse previo estudio del órgano interesado y de la Comisión de Administración Pública, con la aprobación del Consejo de Ministros.

Para la ejecución de las labores de microanálisis estructural y funcional, la Comisión de Administración Pública elaborará una metodología para ser utilizada por los organismos públicos, adaptándolas a las modalidades específicas de cada caso, y contando para su aplicación con la asesoría de la propia Comisión.

Para el mejor cumplimiento y ejecución de la presente Instrucción, la Comisión de Administración Pública queda facultada para dirigir circulares complementarias y aclaratorias a todos los organismos a los cuales está destinada.

Dada en Caracas, a los 13 días del mes de mayo de 1970. Año 161º de la Independencia y 112º de la Federación.

(L. S.)

RAFAEL CALDERA

ANEXO NUMERO 1

INSTITUCIONES PUBLICAS NACIONALES A LAS CUALES ESTA DIRIGIDA LA INSTRUCCION PRESIDENCIAL QUE ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

- I. *Ministerios:*
 1. Relaciones Interiores.
 2. Relaciones Exteriores.
 3. Hacienda.

4. Defensa.
5. Fomento.
6. Obras Públicas.
7. Educación.
8. Sanidad y Asistencia Social.
9. Agricultura y Cría.
10. Trabajo.
11. Comunicaciones.
12. Justicia.
13. Minas e Hidrocarburos.

II. *Organismos de la Administración Central:*

1. Secretaría General de la Presidencia de la República.
2. Oficina Central de Coordinación y Planificación.
3. Procuraduría General de la República.
4. Comisión de Administración Pública.
5. Oficina Central de Información.
6. Secretaría de Promoción Popular.
7. Comisionaduría de la Presidencia de la República, para Denuncias, Quejas y Reclamos.
8. Consejo de Economía Nacional.
9. Consejo Nacional de Comercio Exterior.
10. Consejo Nacional de Fomento Pesquero.
11. Consejo Nacional de la Energía.
12. Consejo Nacional de Recursos Humanos.
13. Consejo Nacional de Universidades.
14. Consejo Técnico Nacional de Aeronáutica Civil.
15. Consejo Técnico Nacional de Telecomunicaciones.
16. Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.
17. Comisión Nacional de la Vivienda.
18. Comisión Nacional de Programación Juvenil.
19. Consejo de Bienestar Rural.
20. Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas.

III. *Institutos Autónomos:*

1. Administración del Parque del Este.
2. Banco Agrícola y Pecuario.
3. Banco Industrial de Venezuela.
4. Banco Nacional de Ahorro y Préstamo.

5. Banco Obrero
6. Caja de Previsión Social de los empleados del Ministerio de Comunicaciones.
7. Caja de Trabajo Penitenciario.
8. Círculo de las Fuerzas Armadas
9. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.
10. Consejo Venezolano del Niño.
11. Corporación del Desarrollo del Zulia.
12. Corporación de los Andes.
13. Corporación Venezolana de Fomento.
14. Corporación Venezolana de Guayana.
15. Corporación Venezolana del Petróleo.
16. Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias.
17. Instituto Agrario Nacional.
18. Instituto Autónomo Administración Ferrocarriles del Estado.
19. Diques y Astilleros Nacionales.
20. Instituto Autónomo Hospital Universitario.
21. Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en situación de Disponibilidad y Retiro.
22. Instituto de Previsión y Asistencia Social para los Empleados del Ministerio de Educación.
23. Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas.
24. Instituto Nacional de Canalizaciones.
25. Instituto Nacional de Cooperación Educativa.
26. Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes.
27. Instituto Nacional de Deportes.
28. Instituto Nacional de Hipódromos.
29. Instituto Nacional de Nutrición.
30. Instituto Nacional de Obras Sanitarias.
31. Instituto Nacional para Capacitación y Recreación de los Trabajadores.
32. Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas.
33. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.
34. Instituto Venezolano de Petroquímica.
35. Línea Aeropostal Venezolana.
36. Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos.

IV. *Otros establecimientos públicos:*

1. Universidad Central de Venezuela.
2. Universidad del Zulia.
3. Universidad de los Andes.

4. Universidad de Carabobo.
5. Universidad de Oriente.
6. Universidad de la Región Centro-Occidental.
7. Universidad Simón Bolívar.
8. Instituto de Previsión Social del Abogado.
9. Banco Central de Venezuela.
10. Banco de Desarrollo Agropecuario.
11. Banco de los Trabajadores.
12. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal.
13. Fundación para el desarrollo de la Región Centro-Occidental.
14. Fundación Instituto Venezolano de Productividad.
15. Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada de la Reforma Agraria.
16. Fundación Fondo de Solidaridad Social.
17. Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria.
18. Fondo de Desarrollo Frutícola.
19. Fondo Nacional del Café y del Cacao.

V. *Empresas del Estado:*

1. Almacenes y Depósitos Agropecuarios, C. A.
2. Aluminio del Caroní, S. A.
3. Banco Comercial de Maracaibo, C. A.
4. Banco de Fomento Comercial de Venezuela, C. A.
5. Banco de Fomento Regional Coro, C. A.
6. Banco de Fomento Regional de los Andes, C. A.
7. Banco de Fomento Regional Guayana, C. A.
8. Banco de Fomento Regional Zulia, C. A.
9. Centro Simón Bolívar, C. A. y filiales.
10. Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico.
11. Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela.
12. Compañía Anónima Venezolana de Navegación.
13. Corporación Nacional de Hoteles y Turismo.
14. C. V. F. Centrales Azucareras.
15. C. V. G. Electrificación del Caroní.
16. C. V. G. Siderúrgica del Orinoco.
17. Minas de Carbón de Lobatera, C. A.
18. Minas de Oro del Callao, C. A.
19. Transportadora Marítima Venezolana, C. A.
20. Venezolana Internacional de Aviación, S. A.
21. Empresa Nacional de Salinas.

II. PARECER DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA SOBRE LA NECESIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (AGOSTO 1975) *

Caracas, 3 de agosto de 1975.

Señor
Carlos Andrés Pérez
Presidente de la República
E. S. M.

De mi consideración:

Tengo el honor de dirigirme a usted en uso de las atribuciones establecidas en el artículo 5º de la novísima Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que entró en vigor el día 7 del mes pasado, y que autoriza al Organismo Contralor, con vista de los resultados de su labor fiscalizadora, "para efectuar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, así como análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y, en general, la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control", con el objeto de elevar a su ilustrado conocimiento algunas preocupaciones, observaciones y recomendaciones de este Organismo, sobre la situación, funcionamiento e inaplazable transformación de la Administración Pública Nacional, a fin de que pueda asumir, con efectividad, las tareas que tiene asignadas actualmente y las que le serán encomendadas en el futuro, para responder adecuadamente a las exigencias del proceso de desarrollo.

Mi permanencia durante un año en el cargo de Contralor General de la República, me ha permitido captar una imagen global de la Administración Pública y percatarme de sus ingentes problemas y notables deficiencias. Su gobierno, señor Presidente, ha heredado —porque los males se han venido repre-

* Este documento fue publicado en la *Revista de Control Fiscal*, N° 78, Caracas 1975, pp. 19 a 57, habiendo colaborado el autor en su redacción.

sando durante años, para hacer ahora dramática crisis— un esquema administrativo inoperante para la Venezuela de hoy, unas estructuras que pudieron ser válidas e idóneas al tiempo de su formulación, porque se adecuaban al país de entonces, que es distinto al país del tiempo en que vivimos. Por razones que no interesa esclarecer, a pesar de que ha variado —en amplitud y complejidad— la obra a ejecutar, el primitivo andamiaje ha permanecido casi intacto, y cada día la Nación se resiente más de la brecha que separa a las anticuadas estructuras administrativas que se concibieron para un Estado que ya pertenece a la historia y las crecientes exigencias de un nuevo Estado, complejo, moderno y urgido de instituciones servibles, coherentes y planificadas. Los moldes administrativos de la Venezuela de los años cuarenta —aún inexplicablemente vigentes en el ámbito jurídico— han sido desbordados por la incontenible fuerza expansiva de un Estado que, por imperio de las circunstancias, han pasado a ser —con ímpetu creciente— intervencionista y empresario. Y la consecuencia de esta discordancia entre necesidades y medios para resolverlas, la tenemos a la vista: una administración paralítica, abrumada de problemas, que crece a ritmo pronto y en forma desordenada. En nuestro inventario de estructuras administrativas ya hay trece Despachos Ejecutivos, varios Ministros de Estado y más de cien Institutos Autónomos y Empresas del Estado, y todos esos entes funcionan de manera desarticulada e incoherente. Por ser crítica la situación de las estructuras administrativas del Estado, se hace inaplazable su transformación. Pienso que usted posee las cuatro grandes herramientas necesarias para acometer esa ingente tarea: estudios realizados durante muchos años, decisión suya reiteradamente expresada, respaldo parlamentario y recursos financieros. La Reforma Administrativa, como proceso permanente y continuo, parece indispensable en estos trascendentales momentos en los cuales el Estado se apresta a conducir con mano propia su industria petrolera; de la eficacia con que sea operada esta industria depende en buena parte, al menos en estos momentos, el destino del país y sus posibilidades de desarrollo, y sin una Administración Pública bien organizada, planificada y coherente será difícil administrar exitosamente nuestros recursos petroleros, en razón de la influencia recíproca de las diversas piezas que componen el engranaje del Estado.

La exposición que sigue se circunscribe —únicamente— a los aspectos funcional y estructural de la reforma Administrativa. No debe olvidarse, empero, aunque aquí no se le aborde, que dicha reforma tiene un aspecto humano de suprema relevancia. La reforma comporta, necesariamente, el mejoramiento y tecnificación de los sistemas de reclutamiento y selección, de capacitación y adiestramiento, y de compensación adecuada del funcionario público, así como la observancia de los postulados de la carrera administrativa. Esto quiere decir, que uno de los puntos claves —el más importante— del proceso de reforma

es el hombre, el hombre organizado en equipos funcionales de servicio, en constante búsqueda de su propio desarrollo.

Para mayor claridad en la exposición, y a los solos efectos de sistematizar el parecer que en la especie tiene el Organismo Contralor, dividiré este informe en los siguientes acápite:

- I. Algunos rasgos de la evolución y crecimiento de la Administración Pública.
- II. Las insuficiencias de la Administración Pública y el reiterado reconocimiento gubernamental de la necesidad de su reforma.
- III. La Contraloría General de la República ante la Reforma Administrativa.
- IV. El sentido de la Reforma Administrativa.
- V. La decisión de los órganos del Estado como condición de todo proceso de reforma administrativa.
- VI. La necesidad de la reforma administrativa de los Ministerios.
- VII. La necesidad de la reforma de la administración descentralizada.
- VIII. La necesidad de la reforma de las Oficinas Presidenciales.
- IX. La reforma de la Administración regional.
- X. Apreciaciones finales: el control fiscal y la Administración Pública.
- XI. Recomendaciones.

I. ALGUNOS RASGOS DE LA EVOLUCION Y CRECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

No puede pasar desapercibido a ningún observador contemporáneo, la tremenda inflación que ha sufrido la Administración Pública en los últimos cincuenta años, en su intento de adaptarse a las exigencias económicas y sociales de un Estado cada vez más intervencionista y responsable del desarrollo económico y social. La Administración Pública de los años veinte, coetáneamente al inicio de la explotación petrolera en Venezuela, ciertamente no tiene nada que ver, ni guarda relación alguna con la Administración Pública actual ni, por tanto, con la Administración Pública que necesitará la sociedad venezolana para el decisivo impulso que requerirá en este último cuarto del siglo xx. La Administración Pública, en este sentido, durante las cinco últimas décadas, ha sufrido una gran transformación, pero la misma no ha sido el fruto de una acción coherente o planificada, sino todo lo contrario, de una acción dispersa y circunstancial, conforme se le iban planteando al Estado nuevas y crecientes exigencias.

La Administración Pública venezolana muestra, en toda su evolución, desde esta perspectiva, un sucesivo intento de adaptación a los nuevos fines del Estado, que se han ido manifestando a lo largo de su existencia. Cuando el Estado dejó de ser liberal-clásico con motivo de las guerras federales, y pasó a ser un Estado de fomento, la Administración Pública fue transformada y sus manifestaciones más originales fueron la creación de un Ministerio de Fomento en 1863 y de un Ministerio de Obras Públicas en 1874. Mediante estos instrumentos, el Estado pudo acometer sus fines de estímulo a la actividad particular y de creación de una infraestructura que era indispensable para el progreso económico y social del país. El Estado Constructor del último tercio del siglo pasado tuvo, por tanto, una Administración Pública adaptada a aquellos fines.

Cuando a partir de 1936 el Estado comienza a configurarse como un Estado interventor en la vida económica y social, y prestador de servicios públicos, se consolidan algunas transformaciones administrativas derivadas de la experiencia y desarrollo del Ministerio de Fomento. Ese mismo año, en efecto, se consolidan el Ministerio de Agricultura y Cría y el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; en 1937 se crea el Ministerio de Trabajo y Comunicaciones, que sería dividido en dos Ministerios en 1945: el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Comunicaciones; y, por último, en 1950, mediante el Estatuto Orgánico de Ministerios, se crean el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

A partir de 1950, sin embargo, y no obstante el sensible aumento de las funciones del Estado y de su Administración Pública, la evolución de las instituciones administrativas se detiene y paraliza, y en 1975, veinticinco años después —quizás los 25 años de mayor importancia en toda nuestra historia política y durante los cuales se han producido los cambios más significativos de toda la historia de la humanidad—, la estructura y organización ministerial venezolana sigue siendo, básicamente, la misma que tenía en la década de los años cuarenta. Si se toma en cuenta el monto del presupuesto de gastos públicos, con el mismo esquema organizativo de 1950, formulado para administrar algo más de 2.200 millones de bolívares, nuestro Estado pretende administrar hoy un presupuesto de gastos de más de 40 mil millones de bolívares.

Pero si bien la estructura ministerial (administración central) se paralizó en 1950, fecha desde la cual ha permanecido materialmente estática, a pesar de que con posterioridad a ella —durante los últimos 17 años— se han venido introduciendo técnicas planificadoras que han cambiado radicalmente las bases sobre las cuales aquélla se construyó, dicha parálisis institucional de los Ministerios ha tenido un contrapeso, de un dinamismo incontrolado, en la administración descentralizada.

En efecto, no hay que olvidar que en 1928 sólo existían en Venezuela 2 entes descentralizados: el Banco Obrero y el Banco Agrícola y Pecuario, transformados hace algo más de dos meses en el Instituto Nacional de la Vivienda, y en el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario; que en 1950 sólo existían 15 entes descentralizados; que en 1960 llegaban a 30, y que a partir de esta última fecha se han creado cerca de 80 nuevos entes descentralizados, entre Institutos Autónomos, Fundaciones, Asociaciones Civiles, Fondos Autónomos y empresas del Estado, a pesar de las limitaciones establecidas en la Constitución de 1961 para la creación de institutos autónomos. La expansión administrativa correspondiente a estos últimos 15 años de crecimiento económico vertiginoso, se ha producido, de consiguiente, en la administración descentralizada, la cual ha crecido vigorosamente, sin orden ni concierto y mucho menos conforme a una acción ligeramente planificada.

II. LA INSUFICIENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL REITERADO RECONOCIMIENTO GUBERNAMENTAL DE LA NECESIDAD DE SU REFORMA

Hoy por hoy, por tanto, el cuadro que presenta nuestra Administración Pública es el de una Administración Ministerial estática, incapaz de conducir la acción del sector público hacia las metas que el desarrollo le tiene planteadas; y una administración descentralizada, completamente desordenada, si se la aprecia macroadministrativamente, y que no responde, en resultados para el país, a los cada vez más cuantiosos recursos que maneja. Ambas estructuras administrativas, por otra parte, no responden a las exigencias de la planificación, pues fueron concebidas antes de que este proceso se iniciara en Venezuela, o lo fueron con prescindencia de su papel de formulación, ejecución, evaluación y control de planes.

Con una Administración configurada en esa forma, ciertamente, y la experiencia de los últimos años lo confirma, ningún gobierno, con la mejor y más buena voluntad, ha podido, y difícilmente podrá, cumplir con los cometidos y metas establecidas.

El IV Plan de la Nación 1970-1974 reconocía expresamente esta verdad en los términos siguientes: "Las nuevas y difíciles tareas que se asignan al Estado venezolano en este IV Plan de la Nación, sólo podrán ser asumidas y ejecutadas exitosamente, si paralelamente se procede a realizar una profunda transformación de la anticuada estructura administrativa, de los diferentes sistemas administrativos y de los complicados procedimientos actualmente existentes, para ajustarlos y adaptarlos a las nuevas realidades" (CORDIPLAN, *IV Plan de la Nación 1970-1974*, Caracas, 1971, p. 155). Usted mismo, distinguido señor Presidente, en su Primer Mensaje al Congreso Nacional, el 12 de marzo de 1975, señaló —con

tino— que la reordenación de la economía, “no se podrá realizar si no se propone al mismo tiempo la reforma del Estado. Sin una maquinaria administrativa eficiente los recursos financieros del sector público seguirán encontrando el camino fácil del gasto de inversiones aparentes que sólo acrecentarán las fuerzas de la inflación. Los dineros del Estado, utilizados como hasta ahora, con escasa o nula productividad, a la larga son aprovechados de manera directa o indirecta para el fortalecimiento de las clases de mayor poder económico, como ha estado ocurriendo” (p. LII). Más recientemente, en su Mensaje al Congreso, el día 4 de junio del presente año, al cesar la vigencia de la Ley Orgánica que lo autorizó para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, usted señaló: “No se me oculta que la Administración Pública es deficiente y que es necesaria y urgente su reforma”. (Ver en Revista *Resumen*, 15-6-75, p. 60).

Este reconocimiento de nuestros gobernantes de la incapacidad de la Administración Pública para asumir el desarrollo de la sociedad venezolana, no es nuevo. Ya en los inicios del presente período democrático el Presidente Rómulo Betancourt afirmaba que los resultados de las gestiones de gobierno “no serán óptimos o siquiera lo suficientemente buenos... si no logramos crear una eficaz maquinaria administrativa estatal. La de Venezuela no lo es”. (Ver en Rómulo Betancourt, *La Revolución Democrática en Venezuela*, Tomo I, Caracas, 1968, p. 115); y agregaba que “se puede decir, en apretada síntesis, que la deficiencia fundamental en nuestra Administración Pública proviene de su crecimiento desordenado, lo cual ha ocasionado el que la distribución de funciones entre los diversos organismos del Estado sea incorrecta y por ello existen duplicaciones que dificultan la buena marcha y la coherencia de muchos programas” (*op. cit.* Tomo I, p. 560). Desde el mismo momento en que se instala el régimen democrático en 1958, por tanto, se ha venido repitiendo —con intermitencia cíclica— lo indispensable que resulta el que se ejecute una reforma administrativa radical e integral en la Administración Pública venezolana.

Inclusive, puede decirse que durante los regímenes democráticos que ha tenido el país desde 1945, el reconocimiento gubernamental sobre la reforma administrativa necesaria e indispensable ha sido coincidente (V. Rómulo Betancourt, *Venezuela, Política y Petróleo*, México, 1956, pp. 446 y ss.). El propio Presidente Rómulo Betancourt, en 1962, al finalizar su período constitucional, señalaba que “se ha repetido hasta la saciedad —si bien ciertamente no con los resultados deseados— que se requiere una reforma a fondo de la Administración Pública. Efectivamente, debo admitir que no estoy satisfecho con la obra realizada en esta materia hasta la fecha”. (V. Rómulo Betancourt, *La Revolución Democrática en Venezuela*, *cit.* Tomo II, p. 413). Con posterioridad, y hasta 1969, las circunstancias políticas del país provocaron cierto olvido sobre la necesidad de la reforma administrativa.

En 1971, el Presidente Rafael Caldera insistió sobre la misma necesidad de reformar la Administración Pública, como condición para el cumplimiento de los planes de gobierno, en los siguientes términos: "En medio de las circunstancias que la vida tenga reservadas a Venezuela, la única manera de que el Estado pueda cumplir a cabalidad con sus obligaciones, estará en realizar, en una forma plena, este proceso de reforma administrativa" (V. en el libro de la Comisión de Administración Pública, *Le Reforma Administrativa en Venezuela 1969-1971*. Caracas, 1971, p. 80). El reconocimiento de que las políticas y actividades del gobierno no podrían ejecutarse conforme lo anunció en su programa de gobierno, sin que se verificase una reforma administrativa radical e integral, también lo formuló usted señor Presidente en 1973. (V. *Acción de Gobierno*, Caracas, 1973, pp. 29, 61, 68, 77). Ello lo repitió en su discurso de toma de posesión de la Presidencia en marzo de 1974, al señalar que "Venezuela no podrá satisfacer las exigencias mínimas de desafío que tiene por delante sin una reforma del Estado y de la Administración". (*El Universal*, Caracas, 13 de marzo de 1974, p. 1-11); y agregó, con razón, hace cinco meses, en su Primer Mensaje al Congreso, que "La reforma del Estado cobra mayor significación cuando se está efectuando el rescate de nuestras riquezas básicas, con las nacionalizaciones del hierro y del petróleo, si es que queremos responder sensatamente al gran reto que hemos aceptado. Porque sólo así este patrimonio de las futuras generaciones de venezolanos se multiplicará y se consolidará en activos de creación permanente de riquezas y más riquezas; de empleo, más producción y más bienestar, y bienestar auténtico para los sectores populares" (p. LIII). Por último, en su mensaje al Congreso con motivo de la cesación de los efectos de la Ley Orgánica de 1974, que lo autorizó a dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, el mes de junio pasado, usted señaló, al reconocer las deficiencias de la Administración Pública y la necesidad de su reforma, que "esto no podrá ser excusa porque también sabemos que es nuestra obligación y nuestro deber reformar esta Administración. Será la tarea más difícil pero también la más plena de satisfacciones". (V. *Revista Resumen*, 15-6-75, p. 60).

Existe pues conciencia de que la Administración Pública requiere de una radical transformación, si el Estado quiere aceptar el reto del desarrollo y asumir, también, la administración de la industria petrolera nacionalizada. Si hasta ahora ha habido consenso gubernamental durante los últimos tres lustros sobre la ineficiencia e incapacidad de la Administración Pública, la tragedia que significa para el país no tener un instrumento administrativo idóneo para manejar adecuadamente sus riquezas, se agravará —a trancos— si se pretende, con ese mismo esquema de organización, sin transformarlo, conducir la industria petrolera nacionalizada y el futuro desarrollo.

El apotegma "administrar la abundancia con criterios de escasez", expresado por usted en 1973 y reiterado en su discurso de abril de 1974, al solicitar el conferimiento de potestades para dictar las medidas extraordinarias citadas (*v.* en la publicación de la OCI que las recopiló, mayo de 1975, p. 22), no será posible sino con una nueva y distinta Administración Pública, formulada para la Venezuela de hoy y del futuro, y no para una Venezuela ya superada, que no existe más, salvo para la historia.

III. LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA ANTE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La necesidad y urgencia de la Reforma Administrativa no sólo ha sido reconocida y declarada por la Administración Activa, sino que también ha sido reiteradamente recomendada por la Contraloría General de la República en los últimos quince años. El Contralor General de la Nación, en efecto, en 1960, al referirse a las entidades descentralizadas, recomendaba al Congreso la revisión de la legislación vigente en la época sobre dichos organismos,

creados a base de decretos aislados que las transforman, por decirlo así, en pequeñas autarquías sin la necesaria unidad de objetivos para el mejor logro de los fines del Estado y con la agravante de que sus normas no prevén un control sistematizado por parte del Organismo Contralor. (*V. Informe Anual 1960*, p. 71).

En 1961, al referirse a los factores que incidían negativamente en el cumplimiento de las funciones del Organismo, el Contralor señaló, en especial:

la insuficiencia de su asignación presupuestaria... y los tradicionales vicios que aún no han podido erradicarse totalmente de nuestra Administración Pública. (*V. Informe Anual 1961*, p. 8).

Agregaba, además, como última observación, lo siguiente:

La última circunstancia desfavorable que debe señalar es por cierto la que más deploro como venezolano y como leal colaborador que soy del régimen democrático y constitucional. Y esa condición me obliga precisamente a manifestar en ésta, como en anteriores oportunidades, mi profunda preocupación por la marcha de la Administración Pública en cuanto ella se relaciona con las actividades inherentes al control fiscal. (*V. Informe Anual 1961*, p. 10).

En los Informes Anuales presentados por el Contralor al Congreso en 1962 (p. 187), 1963 (p. 3), 1964 (p. 6), 1965 (pp. 5 y 6), 1967 (pp. VI y VII), 1968 (pp. X, XI, XII), 1969, p. VIII) y 1970 (pp. VI y VII), se subrayan

una y otra vez, con dramático acento, los males que aquejan a nuestra Administración Pública, desordenada y manirrota.

En el informe de 1971, el Contralor destacaba que "sigue siendo factor predominante la recurrencia de prácticas inadecuadas, vicios de irregularidades administrativas" (v. *Informe Anual 1971*, p. VI) en toda la Administración Pública; e insistía "en la conveniencia de implantar reformas fundamentales en las estructuras, normas y procedimientos de la Administración Hacendaria" (p. V).

El proceso de Reforma Administrativa recibió impulso a partir de 1969, y como culminación del esfuerzo inicial de planificación de la Reforma, la Comisión de Administración Pública presentó al Presidente de la República, en junio de 1972, el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, que contiene un Plan completo de Reforma Administrativa. A este esfuerzo se refirió el Contralor de la época, en su Informe del año 1973. (V. *Informe Anual 1973*, pp. V. y VI).

Por último, en el primer informe que tuve el honor de presentar al Congreso en el mes de marzo del año en curso, correspondiente a 1974, indiqué lo siguiente:

El informe que hoy presento a la consideración del Soberano Congreso de la República demuestra que aún subsisten en la Administración Pública muchas de las deficiencias e irregularidades que el Organismo Contralor ha venido denunciando sistemáticamente, a través de sus informes anuales, y a través, igualmente, de las informaciones que periódicamente se hacen llegar a la opinión, por medio de los órganos de comunicación social. Esas deficiencias e irregularidades hacen que la Administración Pública, en términos generales, sea ineficaz y que las metas previstas en los presupuestos y programas no se alcancen, o se logren a un excesivo costo en medida inferior a lo deseable. Es necesario, frente a estas realidades, incómodas de subrayar, pero que sólo culpablemente podrían silenciarse, hacer un esfuerzo para rectificar las estructuras de la administración y para superar los males que la aquejan. Esto es hoy más urgente que nunca, cuando se ha nacionalizado el hierro y se proyecta hacer algo similar con el petróleo, pues, sólo una administración bien organizada permitirá que dichos negocios, sea cual fuere la estructura jurídica de la industria en trance de ser nacionalizada, resulten económicamente promisorios. (V. *Informe Anual 1974*, p. XIV).

Puede decirse, por tanto, que la reforma administrativa ha sido una de las preocupaciones constantes del Organismo Contralor. Por sus propias funciones, la Contraloría es uno de los organismos que puede verificar, *in globo* y con mayor diafanidad, las fallas y deficiencias de la Administración Pública; y precisamente por ello, en todos los Informes que ha presentado al Congreso en los últimos quince años, ha advertido las deficiencias e insistido en la necesidad urgente de la transformación y reforma de la Administración Pública. Pero

ciertamente, el momento histórico actual, como lo señalé en mi último Informe Anual, no permite seguir reconociendo —sin más— las deficiencias de la Administración Pública y pregonando su necesaria reforma. Si la Administración de 1960 era deficiente, la actual, al expandirse rápidamente —como mancha de aceite— las funciones del Estado, es mucho más inefectiva; y por supuesto que comportaría un riesgo económico-administrativo de alta monta pretender conducir con ella el negocio petrolero nacionalizado.

IV. EL SENTIDO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Si bien puede decirse que en Venezuela hay consenso sobre la inefectividad de la Administración Pública y la necesidad de su reforma, quizás no se ha insistido suficientemente sobre cuáles son las fallas que el ejercicio diario del control fiscal demuestra y, dentro de un proceso de crítica constructiva, cuál debiera ser el sentido de la reforma requerida.

En efecto, habiendo sido concebidas las estructuras, procedimiento y sistemas básicos de la Administración venezolana para otro Estado, otro país y otras épocas, la exigencia fundamental que se plantea en materia administrativa es la necesidad de reformar y readaptar esas estructuras, sistemas y procedimientos a las nuevas exigencias. Si hoy, después de los esfuerzos planificadores de más de tres lustros, pueden identificarse y localizarse sectores administrativos como grupos de actividades estatales coherentes —aún cuando no rígidos y sin desconocer las necesarias interrelaciones entre ellos—, esa identificación de actividades no se compagina con los organismos responsables de cumplirlas. El sector transporte, por ejemplo, no tiene un responsable a nivel ministerial, sino varios; lo mismo sucede con el sector desarrollo urbano o con el sector salud. Por supuesto, situaciones extremas surgen al intentar analizar administrativamente sectores como el de los recursos naturales renovables o el de promoción y protección social, cuya dispersión administrativa es alarmante.

Frente a una situación como esa, la reforma administrativa que requería la Venezuela de hoy, no debería agotarse en el simple mejoramiento de los organismos, sistemas y procedimientos existentes, tal como ellos están concebidos. En el sector protección y promoción social, a manera de ejemplo, no bastaría con mejorar las unidades administrativas que realizan actividades dispersamente y que corresponden al mismo, entre otros, en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en el Ministerio de Justicia, en el Consejo Venezolano del Niño, en la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal habría que integrar administrativamente ese sector, dotarlo de un responsable efectivo de nivel ministerial y replantearse las estructuras, sistemas y procedimientos existentes, no sólo para readaptarlos a las nuevas exigencias, sino para concluir eventualmente en la eliminación de algunos.

La reforma administrativa, entonces, no puede perseguir solamente hacer más eficaces los organismos e institutos autónomos existentes en la actualidad, a través de un simple proceso de racionalización administrativa, sin cuestionar la propia existencia, sistemas, ubicación, funciones y procedimientos que en ellos se llevan a cabo. Al contrario, pareciera que la reforma administrativa necesaria es aquélla que conlleve el reexamen y replanteamiento de toda la Administración Pública, —aunque la ejecución de la reforma sea parcial y por áreas o sectores prioritarios—, con el objeto de revolucionar sus instituciones y reformular su organización de acuerdo con las políticas, funciones y actividades que actualmente tiene el Estado y con los que tendrá en el futuro. De lo contrario, como lo han reconocido reiteradamente los sucesivos gobiernos, dichas políticas y funciones serán irrealizables.

V. LA DECISION DE LOS ORGANOS DEL ESTADO COMO CONDICION DE TODO PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Estoy consciente de que todo proceso de reforma administrativa es permanente, complejo, lento y penoso. Así como ha sido fácil reconocer las incapacidades de la Administración Públicas y la necesidad de su reforma, será extremadamente difícil ejecutar una reforma administrativa sustancial e integral, y en todo caso, ello dependerá en buena parte al menos de una condición esencial: la decisión de los órganos del Estado y en especial del Presidente de la República, de llevarla adelante. Porque me asiste el convencimiento de que esa decisión existe en usted, señor Presidente, es que no me limito en el presente Informe a instar por la necesidad de la reforma administrativa, sino que he querido aportar antecedentes y consideraciones que son el fruto de la experiencia del Organismo a mi cargo y que, estoy cierto, usted ha de valorar dentro del amplio sentido de cooperación y espíritu que los animan.

Usted, señor Presidente, ha insistido en diversas oportunidades sobre la necesidad de ejecutar la reforma administrativa. Por otra parte, varios miembros del gabinete han insistido, además, en aspectos específicos de la reforma administrativa en diversas oportunidades, así lo ha hecho el Ministro de Obras Públicas al anunciar la reforma de dicho Ministerio y su transformación en tres nuevos Ministerios (*v. El Nacional*, 18-1-75, p. D-4 y 1-3-75, p. D-2); el Ministro de Justicia al anunciar la conversión de ese Despacho en el Ministerio de Defensa Social (*v. en El Nacional*, 9-11-74, p. D-1; y 18-12-74, p. D-11), y al anunciar su división interna en tres sectores (*El Nacional*, 16-7-75, p. C-4); el Ministro de Agricultura y Cría al anunciar la reestructuración total del Ministerio y del sector agrícola (*v. El Nacional*, 22-9-74, p. D-15); y el Ministro de Educación al plantear la descentralización de dicho Ministerio (*v. El Nacional*, 1-3-75, p. D-5).

Estima el Organismo Contralor que las antedichas declaraciones y acciones, deben incidir en la estructuración de un ente público para auxiliar y asistir al Presidente de la República en la tarea de reformar la Administración. Es indudable que en la fase de programación y planificación de la Reforma Administrativa, podría encomendarse esta labor, tal como lo ha hecho el gobierno venezolano, a un cuerpo técnico-consultivo, la Comisión de Administración Pública, la cual desde 1958, fecha de su creación, ha realizado —en términos generales— una aceptable labor programadora. En esta tarea de programar la reforma administrativa, no hay que olvidarlo, el Estado venezolano ha gastado en los últimos 17 años la asombrosa cantidad de 100 millones de bolívares, tomando en cuenta, exclusivamente, el presupuesto anual de la Comisión de Administración Pública.

Si a esta cantidad se agrega todo lo gastado, durante el mismo período, por los Ministerios, a través de sus propios presupuestos, en materia de estudios y asesorías en el campo de la administración y sistemas (por ejemplo, en el solo Ministerio de Hacienda, en 1969, se gastaron Bs. 1.900.000 y en el solo Ministerio de Educación, en 1969, se gastaron Bs. 1.000.000), resulta que en 17 años la Administración Central únicamente, ha gastado en planificar y programar la reforma administrativa, una cantidad muy superior a los 120 millones de bolívares; cifras similares, no hay duda, se han gastado en la Administración descentralizada, y para darse cuenta de ello basta constatar que desde 1960, en los principales Institutos Autónomos y sus empresas filiales se han pagado más de 80 millones de bolívares en asesorías y consultas en administración y sistemas.

En la actualidad, además, debe señalarse que la Comisión de Administración Pública dispone de un presupuesto que asciende a la cantidad de Bs. 10.801,200, la que comparada con el presupuesto de 1974, significa un aumento de cerca del 40 por ciento, y que el gobierno cuenta, además, con otro órgano asesor en el campo de la reforma administrativa, que es la Comisión *ad honorem* para la Reforma Integral de la Administración Pública, creada por Decreto N° 11, del 22 de marzo de 1974, que dispone de un presupuesto para el año 1975 de Bs. 720.000.

Si se analiza la experiencia de Venezuela en el campo de la planificación de la reforma administrativa, puede concluirse no sólo que se han gastado considerables recursos públicos en programarla, sino que se han producido ya numerosos informes y documentos que podrían ser implementados.

Sin embargo, en base a toda la labor planificadora de la reforma administrativa realizada durante los últimos 17 años, parece ahora indispensable que se pase de la fase de planificación a la fase de ejecución, para la cual habría que pensar en la reestructuración de los organismos existentes, dotándolos, de mayor poder político y posibilidades de actuar. Antes de eliminar la Comisión

de Administración Pública, tal como lo ha anunciado recientemente el Ministro de Estado-Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (*v. El Universal*, 16-7-75, p. 2-1), sería conveniente reflexionar sobre las bondades de su reestructuración y refortalecimiento.

La experiencia comparada, en este orden de cosas, muestra claramente a que un órgano de reforma sólo puede asumir realmente la ejecución de ésta, si es estructurado al más alto nivel político y tiene toda la autoridad que únicamente la jerarquía ministerial puede darle. Las experiencias europeas revelan que la ejecución de las grandes reformas administrativas sólo ha sido posible si se las encomienda a Ministros de Estado. Sólo un Ministro, con posibilidad de defender sus propuestas y ejecuciones en el Gabinete, puede conducir, como órgano del Presidente, un proceso de reforma administrativa. Al contrario, la experiencia mundial está llena de fracasos cuando se ha querido realizar una reforma administrativa por un órgano sin jerarquía ministerial. En estos casos, no ha sido infrecuente que los contrarreformadores hayan sido los propios Ministros, sin que el responsable de la reforma pudiera defender sus propuestas en el seno del Gabinete.

Estima este Organismo —sin sombra alguna de duda— que están dadas, en la actualidad, todas las condiciones para ejecutar una reforma administrativa: decisión suya, señor Presidente; planificación previa realizada a grandes costos y durante prolongado espacio de tiempo; apoyo parlamentario; consenso nacional sobre la necesidad de la Reforma; y recursos presupuestarios suficientes para llevarlo a cabo.

VI. LA NECESIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE LOS MINISTERIOS

De acuerdo con lo previsto en la Constitución, los órganos directos del Presidente de la República son los Ministros (art. 193); y reunidos integran el Consejo de Ministros, sin duda el órgano político-administrativo más importante del país. Los Ministros, como órganos directos suyos, señor Presidente, tienen a su cargo, en su nombre, la programación, conducción, coordinación y control de las políticas definidas por el Gobierno. Como tales conductores de las políticas gubernamentales, los Ministros son, constitucionalmente, responsables de sus actos (artículo 196), no sólo ante el propio Presidente de la República, sino ante las Cámaras Legislativas, a quienes deben presentar, anualmente, una Memoria razonada y suficiente sobre la gestión de su Despacho en el año civil inmediatamente anterior y sobre sus planes para el año siguiente (artículo 197). La Constitución también permite, de otro lado, que el Presidente de la República, además de los Ministros a cargo de un Despacho Ministerial creado por Ley (artículo 193), pueda designar Ministros de Estado para asesorarlo en los asuntos que les pueda confiar (artículo 194).

De acuerdo a esta normativa es incuestionable, pues, que los organismos de mayor importancia en la Administración venezolana, con rango constitucional, son los Ministerios, por lo que sin lugar a dudas, e independientemente de que sea el más deseable, puede decirse que el régimen venezolano es ministerial.

Todos los fines y políticas del Estado, constitucionalmente hablando, para que puedan tener coherencia global, han de estar en última instancia bajo la responsabilidad de un Ministro; en otras palabras, los órganos directos del Presidente deben responder ante él de la conducción de todas las políticas y de la realización de los fines del Estado.

No obstante lo anterior, la realidad administrativa venezolana muestra el hecho de que la evolución ministerial, tal como se señaló anteriormente, se paralizó en la década de los cuarenta, con la advertencia de que si bien la estructura ministerial existente en esa época pudo ser amoldada a los fines y políticas de la Sociedad y del Estado venezolano de 1950, esa estructura no responde —hoy por hoy— a las exigencias sociales y económicas de la sociedad actual. Por ello, con tino, usted planteó en su programa *Acción de Gobierno* que “la eficacia, autoridad y prestigio de las funciones públicas, exigen un replanteamiento de la Administración Central... (pues) “el deterioro de la actividad de gobierno es causa de grandes despilfarros, entrabamiento e injusticias irritantes, y facilita la corrupción” (p. 14).

El primer gran “replanteamiento” que requiere la Administración Central o Ministerial en Venezuela, consiste en adaptar esa Administración Pública a los nuevos fines y exigencias del Estado contemporáneo. Hoy el Estado, como representante de la Sociedad, tiene fines, políticas y programas muy distintos a los del Estado de hace cuatro décadas y, por tanto, requiere de un instrumental administrativo diferente. De allí la necesidad, a todas luces inaplazable, de reformar la Administración Ministerial.

En efecto, hoy puede decirse que muchos de los fines fundamentales del Estado contemporáneo en Venezuela, no tienen un responsable ministerial efectivo ante el Jefe del Estado y, por tanto, no tienen un órgano directo del Presidente —dentro de nuestro sistema constitucional— para la ejecución de las políticas gubernamentales. Esta inadecuación entre fines e instrumentos administrativos, surge patente en aquellos fines de desarrollo económico, que quizás son los que más caracterizan al Estado contemporáneo venezolano. Voy a referirme a esta problemática a través de sectores ejemplificativos, lo que no excluye que existan estas mismas inadecuaciones en otros fines tradicionales, como la política interior y, particularmente, el régimen de la policía y el orden público.

El Ministerio de Relaciones Interiores, por ejemplo, tiene a su cargo los programas de seguridad pública; pero carece de la facultad de coordinación y dirección suprema de las actividades de policía general del Estado, es decir, de las atinentes al orden público general. Sin embargo, constitucionalmente, las competencias en materia de policía están atribuidas tanto al Poder Nacional, como a los Estados y Municipalidades (artículo 17, ordinal 5º; 30 y 134 de la Constitución), por lo que sólo mediante una ley nacional reguladora de la policía general, como la que exige la propia Constitución, y que aún no ha sido dictada a pesar de los variados proyectos que se han elaborado, podría el Estado contar con un sistema integrado de policía. Hoy por hoy, la policía sólo sigue dispersamente regulada en los ordenamientos estatales o municipales, sin que el Poder Nacional tenga posibilidad alguna de organización de los servicios de policía general. Es más, a nivel nacional, las competencias tampoco están integradas: en el Ministerio de Relaciones Interiores sólo existen unidades administrativas con competencia en algunos aspectos de la policía de seguridad, en particular, en lo relativo a identificación y extranjería, y en materia de policía de seguridad del Estado, con funciones de policía preventiva. Aparte de estas unidades, en el Ministerio de Comunicaciones existe una unidad con competencia en materia de policía administrativa de tránsito, en abierto conflicto, muchas veces, con las competencias municipales en materia de circulación (Artículo 30 de la Constitución), del Ministerio de Justicia depende la Policía Judicial, esencialmente distinta y separada de la policía administrativa y que recientemente ha sido regulada por Ley de 8-7-75 (G. O. Nº 30739, de 10-7-75); y del Ministerio de la Defensa dependen las Fuerzas Armadas de Cooperación, con funciones de colaboración con la Administración Civil en materia de policía general preventiva de orden público; de policía administrativa especial en el campo de la policía de fronteras, de la policía aduanera, de la policía de licores, de la policía forestal, de la policía vial y de la policía penitenciaria; e inclusive de la policía judicial. Además de esta situación administrativa de dispersión en las policías públicas, debe destacarse la proliferación, no siempre con el adecuado control, de policías privadas y cuerpos de serenos, los cuales sólo recientemente, mediante Decreto Nº 534, del 12-11-1974, reformado por Decreto Nº 699, de 14-1-1975 (G. O. Nº 30597, del 14-1-1975), han sido coherentemente regulados.

Como puede apreciarse, en la Administración Ministerial Venezolana, hay varios Ministros y Ministerios que ejercen competencia en este campo, además de las competencias de los Estados y Municipalidades. Por ello, no sólo la programación de las actividades en materia de policía se dificulta, sino que es normal la dispersión de esfuerzos y recursos.

La inadecuación entre los fines del Estado y los medios administrativos de carácter ministerial disponibles, es mucho más angustiosa y patente en aquellos fines no tradicionales, y cuyo origen responde a las exigencias económicas y sociales existentes.

Así, en el campo de los fines de desarrollo económico, en lo que tiene que ver con el sector finanzas, las actividades del Estado de regulación, vigilancia y control de las actividades financieras, crediticias y bancarias, no encuentran en la actualidad un adecuado encuadre en el ámbito de acción del Ministerio de Hacienda, por lo que no llegan a tener coherencia necesaria para responder a una política económico-financiera que difícilmente, por la dispersión del sector, podría formularse. En efecto, en el sector, si bien el Ministerio de Hacienda, a través de la Superintendencia de Bancos, de la Superintendencia de Entidades de Ahorro y Préstamo y de la Comisión Nacional de Valores, realiza importantes funciones de vigilancia y control sobre las actividades bancarias y financieras y sobre la formación de capitales y el fomento del ahorro; la intervención y control del Estado en el campo monetario y crediticio en general, escapa de su competencia directa y se ejerce por un establecimiento público con forma societaria, sometido a una tutela muy atenuada: el Banco Central de Venezuela, recientemente reformado. Por otra parte, la Superintendencia de Seguros, pieza esencial para la vigilancia y control de las actividades de seguro, depende de otro Ministerio distinto: del Ministerio de Fomento, al igual que la Superintendencia de Cooperativas y la Superintendencia de Inversiones Extranjeras. Esta dispersión administrativa del sector finanzas, le impide al Ministro de Hacienda, quien como órgano del Presidente debería actuar como responsable del sector, ejercer adecuadamente la conducción y coordinación de todas las actividades que integran el mismo, conociendo el Estado, consecencialmente, a nivel global, de una política financiera y crediticia pública totalmente coherente.

El Ministerio de Hacienda, por otra parte, no tiene ningún medio efectivo, administrativo ni legal, para coordinar toda la actividad financiera y crediticia del sector público, y que se realiza en forma autónoma e incoherente en cada sector, tal como sucede con los programas públicos de financiamiento industrial, comercial, agropecuario, social, educativo y de vivienda.

Dentro de los fines de desarrollo económico, el sector de desarrollo industrial que tendría que integrar las actividades del Estado en el campo de la producción, donde indudablemente estaría en el futuro nuestro desarrollo económico, sigue operando con los patrones de la Venezuela preindustrial. En efecto, la incongruencia administrativa de este sector, comienza por la inexistencia de un Ministerio responsable del mismo. El Ministerio de Fomento, cuyas actividades se asemejan más a las del sector, es un Ministerio de existencia residual:

tiene a su cargo las actividades que quedaron después que se le desgajaron otras que dieron origen, sucesivamente, durante los últimos cien años, a los Ministerios de Obras Públicas, Comunicaciones, Trabajo, Sanidad, Educación, Agricultura y Cría, y Minas e Hidrocarburos. De resultados de lo anterior, en dicho Ministerio no existe la debida coherencia, y ello ha traído como consecuencia, en el ámbito administrativo, que las actividades que se cumplen en ese campo no respondan realmente a políticas preestablecidas.

En efecto, dentro de las actividades públicas que integran el sector de desarrollo industrial, pueden distinguirse las de programación, promoción, protección, financiamiento, control y producción industrial, que sobrepasan en mucho, el solo "fomento" industrial del siglo pasado. Parece indudable que la maquinaria del Ministerio de Fomento, tal como está configurada, es impotente para realizar esas actividades y coordinarlas con la producción agrícola, pecuaria, minera y de hidrocarburos.

La falta de programaciones generales derivadas de esas deficiencias administrativas, producen multiplicidad de problemas. Ellos se evidencian, en particular, en el campo del financiamiento y de la producción industrial del Estado. Mirémoslo: el financiamiento público a la industria se realiza en Venezuela, en la actualidad, fundamentalmente, a través de varias instituciones autónomas e independientemente entre sí y del Ministerio de Fomento: el Banco Industrial de Venezuela, la Corporación Venezolana de Fomento, la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, y el Fondo de Inversiones de Venezuela, a las cuales hay que agregar el Fondo de Crédito Industrial creado el pasado año. Dichas instituciones realizan actividades crediticias y de financiamiento sin mayor coordinación, no teniendo el Ministerio de Fomento, en relación a dichas instituciones, efectivos mecanismos de control de tutela y de formulación de directrices generales de acción. Usted, señor Presidente, describió esa situación institucional, en 1973, como incapaz de desarrollar las políticas planteadas en su programa, en los términos siguientes: "resulta claro que el nuevo desarrollo industrial descrito no podrá prosperar sino dentro de un marco institucional que favorezca y no obstaculice su desenvolvimiento. En este sentido, los organismos del Estado actualmente responsables del fomento industrial sobresalen por su creciente incompetencia" (p. 45). Sin embargo, preciso es reconocer que la dispersión ha aumentado, al devenir ahora más difíciles las acciones coordinadoras, debido al mayor número de entidades que cumplen actividades en el subsector de financiamiento industrial, como consecuencia de la creación, con el carácter de institutos autónomos, del Fondo de Inversiones de Venezuela y de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, y con el establecimiento del Fondo de Crédito Industrial, y de la mayor autonomía con que se ha dotado a las instituciones existentes a la sazón, lo

que ha provocado que las posibilidades efectivas de dirección suprema por parte del Ministerio de Fomento sean realmente remotas.

También en el campo del desarrollo industrial, se observa la falta de control y dirección efectiva del Ministerio de Fomento en relación a la producción industrial. En efecto, el proceso de inversión y producción directa del Estado en el campo industrial —exceptuada la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico en el campo de la distribución de electricidad, adscrita a la Corporación Venezolana de Fomento— se ha realizado fundamentalmente por entidades autónomas, que no guardan ninguna relación con el Ministerio teóricamente encargado del sector. En primer lugar, por la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), poderoso instituto autónomo, beneficiario del mayor aporte financiero del Estado y de crédito público que haya recibido institución similar en Venezuela, que ha desarrollado importantes empresas de producción industrial: entre ellas, en el campo siderúrgico (SIDOR) y en el campo de la producción de energía hidroeléctrica (EDELCA). Pero la CVG ha estado adscrita a la Presidencia de la República. En segundo lugar, por las empresas petroquímicas, centralizadas en el Instituto Venezolano de Petroquímica, adscrito, formalmente, al Ministerio de Minas e Hidrocarburos; y en tercer lugar, por la Corporación Venezolana del Petróleo, la cual deberá integrarse a la Administración Petrolera Nacional.

En el mismo campo de los fines de desarrollo económico, se destacan las actividades públicas que conforman el sector de desarrollo agropecuario y que conllevan acciones de regulación, control, promoción y extensión; reforma agraria, dotación y creación de infraestructura en el campo; financiamiento; y mercadeo agropecuario. La acción fundamental de coordinación y tutela que en principio compete al Ministerio de Agricultura y Cría, no puede básicamente realizarse porque éste no está habilitado para programar las actividades del sector. En efecto, el Ministerio de Agricultura y Cría realiza, en la actualidad, actividades básicamente de regulación y control de la actividad agrícola y pecuaria del país, y parcialmente actividades de investigación y extensión agrícola, compartidas con numerosos institutos de investigación que operan automáticamente. Las actividades de dotación de tierra a los campesinos y la consecuente lucha contra el latifundio en cumplimiento de la normativa constitucional, y el establecimiento de la infraestructura física del sector agrícola, con excepción de las obras de riego que están a cargo del Ministerio de Obras Públicas, corresponden al Instituto Agrario Nacional, que realiza sus funciones con entera autonomía respecto al Ministerio. En el campo de las actividades de financiamiento del sector, el crédito agropecuario y campesino está encomendado a dos instituciones totalmente autónomas entre sí y del Ministerio: el Banco de Desarrollo Agropecuario y el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario; y además, al recién

creado Fondo de Crédito Agrícola. En el campo de las actividades de comercialización y mercadeo de la producción agrícola y pecuaria, las actividades básicas se realizan por la Corporación de Mercadeo Agrícola, también con total autonomía frente al Ministerio y las demás instituciones que integraban el sector. Con una estructura administrativa como la descrita, realmente es muy difícil reclamarle al Ministerio de Agricultura y Cría que defina una política agrícola y ganadera, por lo que aquélla requiere de una urgente reforma.

En el campo de los sectores que integran los fines de desarrollo social, la incoherencia administrativa puede considerarse que es todavía mayor de la reinante en el campo del desarrollo económico, quizás porque han variado los fines sociales clásicos del Estado. En efecto, el sector promoción y protección social, por ejemplo, en el cual se deberían integrar las actividades del Estado en relación a la promoción social y al desarrollo de la comunidad, y al bienestar, asistencia y protección social, hasta el presente no sólo no ha estado dirigido ni coordinado por ninguna de las estructuras ministeriales, sino que no ha sido objeto de definición ni de planificación, a pesar de que es probablemente el sector de actividad pública social más importante, debido a la creciente marginalidad urbana que caracteriza hoy a Venezuela. Las actividades que se cumplen en este sector muestran una absoluta falta de coherencia administrativa, y en su realización participan una amplia gama de organismos públicos. Así, en materia de promoción social y de desarrollo de la comunidad, realizan programas el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, el Instituto Nacional de la Vivienda, CORDIPLAN y FUNDACOMUN, sin que entre ellos exista una efectiva coordinación y programación, a pesar de los esfuerzos que en algunos casos se han desplegado, como en el relativo al programa de ordenamiento de las áreas ocupadas por los barrios pobres de las ciudades del país (Decreto N° 332, de 13-8-74), y a la reciente reforma que se ha realizado de FUNDACOMUN para encomendarle funciones en el campo de la promoción de las áreas marginales. Este mismo programa, para su realización, ha evidenciado la necesidad de coordinar tantos y tantos organismos que es muy probable que como producto final quede sólo el esfuerzo de coordinar, sin resultados totalmente satisfactorios. En el campo de la promoción de cooperativas, las competencias están atribuidas al Ministerio de Fomento; y en el de la promoción del deporte y recreación popular, el Instituto Nacional de Deporte, adscrito al Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de Capacitación y Recreación de los Trabajadores, adscrito al Ministerio del Trabajo, realizan funciones sin coordinación cierta. A ello hay que agregar que en el campo de la protección social, en relación a los ancianos e inválidos, actúa el Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos; y que en materia de protección y promoción juvenil, tan indispensable en un país con más de la mitad de su población menor de 18 años, sólo actúan el Consejo

Venezolano del Niño y la Fundación Festival del Niño. Parece indispensable, pues, la reforma administrativa de este sector, ya que hoy por hoy usted carece, señor Presidente, de un Ministro como su órgano directo y responsable en este campo; hay varios Ministros, sí, así como muchos institutos autónomos, realizando actividades en el mismo; pero no tiene el sector un responsable en el Consejo de Ministros. A toda esa dispersión hay que agregar las actividades del Estado en relación al bienestar y a la asistencia social, a cargo, fundamentalmente, del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y de los Municipios.

En otros sectores del desarrollo social, se presentan también análogas situaciones de dispersión. Tal es el caso, por ejemplo, del sector salud, en el cual el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, que debería tener a su cargo las actividades fundamentales en el campo, en realidad no las tiene; sus funciones se reducen a la regulación y control de las actividades que tienen relación con la salud, las acciones de saneamiento ambiental de carácter sanitario y algunas actividades de atención médica. En este último aspecto, sin embargo, más de 80 organismos públicos adicionales prestan —en la actualidad— servicios de atención médica, y entre ellos, el más importante, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) no está regulado ni controlado por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, ya que está adscrito al Ministerio del Trabajo, lo cual ha impedido que en Venezuela exista un Servicio Nacional de Salud, como desde hace muchos años han venido prometiéndolo gobiernos y gobernantes. Este Servicio Nacional de Salud, convertiría al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en el único organismo público prestador de servicios de atención médica, además de sus actividades de medicina preventiva, y por tanto en el efectivo conductor de la política de salud del sector público; y transformaría al IVSS en un organismo exclusivamente de administración de la seguridad social, sin prestar directamente servicios de atención médica. Las medidas de carácter financiero que han venido adoptándose en los últimos meses en relación al IVSS, no parecen tender a la transferencia de los servicios de atención médica del mismo a los organismos centrales de salud, sino más bien a su reforzamiento, agrandándose las dificultades inherentes a una reforma de la naturaleza de la planteada.

Por último, además de los fines de desarrollo económico y desarrollo social, el Estado persigue diversos fines de desarrollo físico y ordenación territorial, que se realizan a través de variados sectores vinculados estrechamente a las exigencias del equipamiento y la infraestructura del país, tales como los sectores de desarrollo urbano y vivienda, de comunicaciones, de transporte y de recursos naturales. En estos sectores, a la dispersión administrativa propia de algunos de ellos, se agrega la distorsión provocada por la dinámica acción del Ministerio de Obras Públicas, el cual ejerce competencias dispersas en los mismos. Tal cir-

cunstancia ha llevado al Ministro de Obras Públicas, a plantear abiertamente la urgente necesidad de reformar el Despacho a su cargo, para crear de él y de competencia de otros Ministerios, tres Ministerios distintos de carácter sectorial: el Ministerio de Desarrollo Urbano, el Ministerio de los Transportes y el Ministerio de Recursos Naturales Renovables. (V. *El Nacional*, 18-1-75, p. D4 y 1-3-75, p. D2). Una reforma sobre la materia se hace pues, en todo caso, indispensable.

En efecto, en cuanto al sector desarrollo urbano y vivienda puede decirse que, en general, el Estado carece de los instrumentos legales y administrativos requeridos para llevar adelante, una política nacional de ordenación urbanística y controlar y regular el crecimiento urbanístico desordenado del país. En el ámbito nacional, dejando a un lado algunas labores de planeamiento urbano no compulsivo a cargo del Ministerio de Obras Públicas, desde el punto de vista administrativo, ejercen competencias diversas, el Ministerio de Fomento, en el campo de la regulación de alquileres; el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, en el campo de abastecimiento de agua; y el Instituto Nacional de la Vivienda, en el campo de la construcción y administración de la vivienda, con la asignación reciente de la responsabilidad en materia de política de vivienda.

Similar dispersión administrativa se observa, por otra parte, en el sector transporte. Hoy por hoy, puede decirse que usted no cuenta, para conducir integralmente la política nacional de transporte, ni con un Ministro ni con un Ministerio. En esta área se desenvuelven también, varios organismos públicos, con la consiguiente dilución de responsabilidades. En efecto, en el subsector transporte terrestre, el Ministerio de Obras Públicas tiene a su cargo la planificación y conservación de la infraestructura vial; la operación de algunas vías nacionales mediante pago de peajes, corre a cargo del Ministerio de Hacienda; la regulación y control del tránsito se realiza por el Ministerio de Comunicaciones; la prestación de algunos servicios, como el aún incipiente de ferrocarriles, está asignada a un Instituto Autónomo; y la regulación de las tarifas de los servicios de transporte compete al Ministerio de Fomento. A ello hay que adicionar la competencia de las Municipalidades en materia de transporte urbano, lo cual provoca que la dispersión administrativa no pueda ser mayor. En el campo del transporte aéreo, la situación es similar: la planificación y construcción de aeropuertos está a cargo del Ministerio de Obras Públicas; la operación de los mismos, a cargo del Ministerio de Comunicaciones o de Institutos Autónomos, como el del Aeropuerto Internacional de Maiquetía; la regulación y control de la navegación aérea, está radicada en el Ministerio de Comunicaciones; y la prestación de los servicios corre a cargo de entidades autónomas, Línea Aeropostal Venezolana y de la Venezolana Internacional de Aviación S. A. La situación imperante en el campo del transporte marítimo

no es diferente: la construcción de puertos y de canales de navegación se realiza por el Ministerio de Obras Públicas y por el Instituto Nacional de Canalizaciones, adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos, la operación y administración de los puertos, por el Ministerio de Hacienda; la regulación y control de la navegación y transporte marítimos, por el Ministerio de Comunicaciones; y la prestación de algunos servicios de transporte marítimo y fluvial, por la C. A. Venezolana de Navegación. Ello explica que cinco Ministros se hayan abocado a la tarea de buscar solución al congestionamiento del Puerto de La Guaira. (*V. El Nacional*, 16-7-75, p. A-1). Esta dispersión del sector transporte ha llevado a la inexistencia de un plan del sector, y a la falta de coordinación de las actividades que se realizan en el mismo.

Otro de los grandes sectores del grupo de fines de desarrollo físico y ordenación territorial del Estado, es el de los recursos naturales renovables, en el cual encuadran las actividades estatales de regulación y control del aprovechamiento de los recursos forestales, de aguas y suelos, y la protección de los mismos y, en general, del ambiente.

Tales actividades, empero, se encuentran dispersas entre diversos Ministerios. En efecto, si bien el Ministerio de Agricultura y Cría es el organismo con competencia fundamental en la regulación y control de los recursos forestales e hidráulicos y de su racional aprovechamiento, en realidad apenas si llega a enterarse de lo que sucede en el país en materia de recursos forestales, y muchas veces los responsables de la situación son los mismos organismos administrativos: el antiguo Banco Obrero, que no pedía los necesarios permisos al Ministerio de Agricultura y Cría para talar árboles en sus desarrollos de viviendas; y el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, el Ministerio de Obras Públicas y la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico, que no suelen solicitar concesiones o autorizaciones de aprovechamiento de las aguas para abastecimiento de poblaciones, riego o energía hidroeléctrica. En la administración del sector recursos naturales renovables, Venezuela ha dado, lamentablemente, el más claro ejemplo de violaciones administrativas, que no sólo han mermado la aparente abundancia de los recursos hidráulicos y arrasado los forestales, sino contaminado cada vez más el medio ambiente, sin que exista un organismo político-administrativo responsable por el respectivo control. Recientemente, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y Cría denunció que la contaminación del Lago de Maracaibo que se ha venido observando en las últimas semanas provenía, precisamente, de los efluvios, de alta peligrosidad, de la empresa estatal Nitrovén (*v. El Nacional*, 21-6-75, p. D-11); y que los enormes movimientos de tierra que se han estado realizando en el este y el oeste de Caracas se han hecho con autorización de los entes públicos competentes (*v.*

por ejemplo, *El Nacional*, 11-7-75, p. D-19). A todo ello hay que agregar la dispersión de competencias: además del Ministerio de Agricultura y Cría, el Ministerio de Obras Públicas tiene sus propias competencias en la construcción y administración de obras de riego; el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en cuanto a los aprovechamientos de recursos hidráulicos para navegación, las aguas subterráneas y control de la contaminación de las aguas por el petróleo, y algunos institutos autónomos, como el Instituto Nacional de Parques, en la regulación y control de los recursos forestales urbanos. También, por ello, el Ministro de Obras Públicas planteó la necesidad de estructurar un Ministerio de los Recursos Naturales Renovables, mediante la reforma del Ministerio de Obras Públicas y del Ministerio de Agricultura y Cría (v. *El Nacional*, 1-3-75, p. D-2), y usted mismo, con acierto, más recientemente ha anunciado la creación del Ministerio de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (v. *El Nacional* 12-7-75, p. C-4). Es cierto que en octubre del año pasado el Ministerio de Relaciones Interiores presentó al Congreso el proyecto de Ley Orgánica del Ambiente, con el cual se pretende hacer realidad la política definida por usted de protección y conservación de los recursos naturales renovables y de lucha contra la contaminación, pero, en todo caso, parece evidente, que sin un responsable único y efectivo de la política y conducción del sector, de rango ministerial, no podrá usted, señor Presidente, realizar todos sus interesantes programas gubernamentales en el campo de la conservación.

En términos generales, la anterior reseña muestra una dislocada y grave situación administrativa, originada por un crecimiento desordenado y no planificado de la Administración Pública, impuesto por nuevas necesidades y exigencias. Dicha situación, al nivel ministerial, impone una urgentísima reforma para hacer de los Ministros y Ministerios, los efectivos responsables de todas las políticas y sectores, pues hoy por hoy, en muchos casos, o la responsabilidad es inexistente o está tan diluida que su exigencia se hace muy difícil. Esta misma situación usted la detectó ya en 1973, pero, sin embargo, no parece haber un seguimiento, a nivel de los organismos responsables de la planificación, de su reorientación programática en este campo. Extraña, por ejemplo, constatar que en el Capítulo III del documento sobre *Estrategia de Desarrollo del Estado* (Reorganización del Estado y la Planificación) para la elaboración del IV Plan de la Nación, que CORDIPLAN ha hecho circular hace algo más de dos meses, no se alude a la necesidad imperiosa de la reforma ministerial, ni a proyecto alguno relativo a la reforma de los Ministerios. Parecería que el énfasis puesto en dicho documento en la reforma del sistema de planificación y en el establecimiento de un sistema de empresas del Estado, ha colocado en un segundo plano a la reforma ministerial. No se debe olvidar que sin una estructura ministerial adecuada, el sistema de planificación es inoperante, ya que los órganos sectoriales de ejecu-

ción de los programas con los Ministerios; y el Sistema de Empresas del Estado se aislará inevitablemente de las políticas del sector público, al no encontrar su debido encuadramiento en una moderna estructura ministerial.

VII. LA NECESIDAD DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

Tal como se ha señalado con precedencia, la parálisis en la evolución de la estructura ministerial a partir de 1950, ha tenido su contrapartida en la creación sucesiva por parte del Estado de los más variados entes descentralizados. En este sentido, indudablemente, Venezuela no ha escapado al fenómeno universal de crecimiento desordenado de la administración descentralizada, realizado en perjuicio de los poderes de la Administración Central, y que ha provocado, entre otras consecuencias, un debilitamiento progresivo de la Administración Ministerial. No es infrecuente, en este orden de ideas, que en muchos sectores, mayor importancia administrativa y política se asigne a ciertos institutos autónomos que a los Ministerios que tienen a su cargo, teóricamente, la conducción del sector.

La administración descentralizada se ha desarrollado en los últimos cincuenta años, básicamente a través de un proceso de desgajamiento o segregación de actividades de la administración central, mediante la dotación a un servicio de personalidad jurídica propia y patrimonio separado del Tesoro. La creación sucesiva de entes descentralizados no ha obedecido a planificación alguna, sino que han sido las exigencias reales distribuidas en el tiempo las que han provocado su creación. Por otra parte, su andamiaje jurídico no ha sido uniforme, sino que ha surgido paulatinamente en forma variable, de acuerdo al mayor o menor respaldo del Congreso al Poder Ejecutivo, en esta forma, además de institutos autónomos con personalidad jurídica de derecho público, se han creado por el Estado no sólo sociedades mercantiles de capital público, sino fundaciones y asociaciones civiles, cuyos fundadores o socios han sido también entes públicos. Esta situación desordenada ha sido resumida recientemente por el documento "Estrategia de desarrollo del Estado", que ha hecho circular la Oficina Central de Coordinación y Planificación, en los siguientes términos: "En Venezuela las Empresas del Estado se han venido creando para satisfacer progresivamente distintas necesidades de la colectividad o para dar importantes pasos de avances en la conquista de nuestra independencia económica. No han respondido a ningún sistema coherente de organización, y no están sometidas a procedimientos sistemáticos de evaluación y control de resultados. En general, su planificación es limitada y defectuosa, sin que exista una vinculación efectiva con la planificación general del Estado, a cuyas metas deben contribuir. Su forma jurídica es diversa, ya que algunas tienen el carácter de personas jurídicas de derecho pri-

vado, compañías o sociedades anónimas constituidas de acuerdo con nuestra legislación mercantil, y otras tienen el carácter de personas jurídicas de derecho público, institutos autónomos creados de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional” (pp. 90 y 91).

A este cuadro se adicionan otros elementos que evidencian la necesidad de la reforma de la administración descentralizada, y entre ellos, surge el de la falta de integración de los entes descentralizados en los adecuados sectores de actividad pública —con la flexibilidad necesaria, por supuesto— lo que ha provocado la falta de coordinación de sus actividades con las de la Administración Central. En efecto, si se observa la sola adscripción de los entes descentralizados a los despachos ministeriales actuales, puede apreciarse que en muchos casos existe una adscripción inadecuada a un Ministerio, que en ningún caso podría ser el encargado de dirigir el sector. Esto ha sucedido, por ejemplo, con el Instituto de Comercio Exterior, el cual, a pesar de desarrollar sus actividades en el sector comercio, en lugar de estar adscrito al Ministerio de Fomento, lo está al Ministerio de Relaciones Exteriores; o con el Instituto Nacional de Canalizaciones, el cual, a pesar de realizar sus actividades en el sector Transporte, está adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos. En todo caso, la falta de institucionalización y definición precisa de los sectores en el ámbito ministerial, tal como se destacó anteriormente, ha provocado en varios casos que la adscripción se haga a cualquiera de los Ministerios interesados, y así ha ocurrido con algunos institutos adscritos al Ministerio de Obras Públicas (el Instituto Nacional de Parques, por ejemplo), o a ninguno de ellos, adscribiéndose el ente, en algunos casos, a la Presidencia de la República, como acontece con algunas Corporaciones de Desarrollo Regional, como la Corporación Venezolana de Guayana. Esto se ha traducido, a veces, en el recargo inadecuado de las labores del Presidente de la República, por lo que —de hecho— se ha optado por adscribir a CORDIPLAN algunas de dichas instituciones.

La creación sucesiva de entes descentralizados durante las últimas décadas, para atender nuevas necesidades colectivas o nuevos cometidos estatales, a medida que el Estado aumentaba su proceso intervencionista, ha conducido a que muchas actividades esenciales de la Administración Pública escapen, de hecho, al control ministerial, es decir, al control de los órganos directos del Presidente de la República. Hay casos en que los entes autónomos han asumido la realización de determinados programas en forma integral, desde la fijación de políticas y objetivos y la planificación de la actividad, hasta la ejecución misma de las actividades necesarias. Esto ha originado que algunos institutos autónomos o entes descentralizados hayan sido manejados como si fueran un Ministerio, pero sin la debida orientación del Consejo de Ministros, al cual sus directivos no tienen normal acceso, y sin el riesgo de ser objeto de un voto de

censura parlamentaria. Esta independencia y autonomía ha provocado que en muchas ocasiones, como se dijo, algunos entes descentralizados tengan no sólo mayores recursos financieros o presupuestarios que algunos Ministerios, sino inclusive mayor importancia, como ha sucedido en los últimos años con el Instituto Agrario Nacional y con la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela.

De otro lado, en cada sector de actividad pública, no sólo los entes descentralizados del sector no intervienen efectivamente en la formulación de planes sectoriales que los abarquen a todos, sino que la ejecución de las actividades dentro del sector se realiza en forma parcelada, de manera que no hay mayores relaciones entre los entes descentralizados que operan en el sector, entre sí, y con el Ministerio sectorial respectivo. Esto ha sido causa de numerosas duplicidades y de superposición de actividades.

Una reformulación del esquema, papel y ámbito de la administración descentralizada es, indudablemente, uno de los requerimientos fundamentales de la administración pública venezolana, pero para ello debe partirse de una reformulación sectorial de la Administración central, a fin de integrar sistemas sectoriales en los cuales el Ministerio respectivo tenga la conducción y gobierno efectivo del sector, y los entes descentralizados la ejecución de las actividades del mismo.

En definitiva, por tanto, el problema de la administración descentralizada en Venezuela, es realmente un problema de tutela, es decir, de establecimiento de adecuadas y correctas relaciones entre la administración central y los entes descentralizados. Los institutos autónomos y empresas del Estado, en realidad, no son otra cosa que los instrumentos del Estado para la realización de sus fines en el orden económico y social y, por tanto, deben responder a unas políticas estatales. De allí que la reforma de la administración descentralizada debe tender a que los entes autónomos sean los instrumentos por excelencia de acción del Estado, carácter instrumental que muchas veces no se ha tenido en cuenta.

La necesidad de reformar la administración descentralizada es incontestable. Usted, señor Presidente, así lo planteó ya en 1973, al señalar que el régimen de los institutos autónomos debería ser totalmente revisado; y en su *Primer Mensaje* al Congreso Nacional, el 12 de marzo de 1975, al referirse sólo a un tipo de entes descentralizados, aquéllos que realizan actividades productivas y que pueden entrar en la categoría de las denominadas empresas públicas, bosquejó la idea del establecimiento de un Sistema Nacional de Empresas del Estado, como fórmula para que la Empresa Estatal deje "de ser débil instrumento, ineficiente, desacreditado, atomizado, sin autoridad ni propósitos comunes que oriente sus diversas funciones, fácil víctima de las presiones de los

grupos más poderosos y mejor organizados para la defensa de sus particulares intereses y el control de los negocios industriales más productivos y seguros” (p. LVI). Esas ideas tuyas no parecen plasmarse en el proyectado Sistema Nacional de Empresas del Estado, derivado de la moción que fue sometida a su ilustrado criterio en octubre de 1974 por la Comisión *ad honorem* para la Reforma Integral de la Administración Pública.

En efecto, una de las motivaciones del proyectado Sistema Nacional de Empresas del Estado, es la inoperancia de los controles tradicionales de las Empresas Públicas por los Ministros de adscripción. Es indudable que a pesar de la adscripción formal de los entes descentralizados a los diversos Ministerios, éstos han sido incapaces de ejercer un adecuado control sobre dichos entes. Usted, señor Presidente, en su citado *Primer Mensaje* al Congreso, en marzo del año en curso, señaló que “tampoco la adscripción a los Ministerios ha servido para la supervisión real, a pesar de que les he otorgado autoridad plena y directa a los Ministros” (p. LV). En el documento “Estrategia de desarrollo del Estado” ya citado, emanado de CORDIPLAN, se ha insistido en la misma idea como motivación de la propuesta del Sistema Nacional, en los siguientes términos: “Los métodos actuales de supervisión y control han probado ser ineficaces. La adscripción a Ministerios no ha producido una supervisión real y sistemática a pesar del otorgamiento de mayor autoridad directa a los Ministros en el Reglamento promulgado a tal fin” (p. 91). Pero si bien esta apreciación sobre la ineficacia de los mecanismos de adscripción ministerial para la realización de un adecuado control y real supervisión sobre las empresas estatales puede considerarse como correcta, estima este Organismo Contralor que ello lo que justifica es la reestructuración, revisión y fortalecimiento de dichos controles y no su eliminación.

En más de una ocasión se ha dicho, y así también lo señalé en mi Opinión dirigida al ciudadano Presidente del Congreso mediante Oficio N° D-75-132, del 17 de abril de 1975, sobre el articulado del Proyecto de Ley Orgánica, que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos, que “la reforma de cualquier sector de la administración descentralizada debe provocar la reforma de la estructura ministerial, puesto que el régimen administrativo y constitucional venezolano es un auténtico régimen ministerial. Por tanto, no será atinado propender a una reforma de todas las empresas del Estado, tal como lo ha sugerido la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública Nacional, sin una reforma de la estructura ministerial” (p. 50). Lo contrario también es igualmente válido: no puede procederse a reformar la estructura ministerial sin replantearse la organización de los entes descentralizados.

Si se parte del supuesto de que las empresas del Estado son instrumentos de la acción política del mismo, como entes de gestión y ejecución, es innegable

que su reforma debe estar enmarcada dentro de una política general de reforma institucional del sector público. Si se pretenden lograr los objetivos por usted definidos, estima este Organismo Contralor que no pueden reformarse aisladamente las empresas del Estado y constituir con ellas un Sistema Nacional, sin tocar, para nada, la estructura ministerial.

Si la adscripción ministerial ha sido ineficiente como mecanismo de control, no puede deducirse de ello que siempre los Ministerios serán ineficientes, y que siempre el mecanismo de adscripción será inoperante. Si hasta ahora, a pesar del poder aparente de los Ministros, éstos no han podido realmente controlar los entes descentralizados que les están adscritos, en realidad ello se ha debido a la deficiente estructura administrativa del sector que a cada Ministerio corresponde, tal como, a través de algunos ejemplos, lo he descrito anteriormente. Esas deficiencias, en efecto, a lo que deben conducir es a la reforma ministerial integral, que haga de los Ministros y sus Ministerios, los órganos directos efectivos del Presidente de la República en la ejecución de las políticas del Estado, y no a debilitar aún más a los Ministerios quitándoles a éstos la adscripción de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, al proponerse que los mismos se adscriban a un Consejo Nacional de Empresas del Estado. Para remediar un estado de cosas cubierto por un denso follaje de confusión, derivado de la inoperancia de los mecanismos de control existentes, en lugar de reforzarse dichos controles, éstos se debilitan si se elimina toda injerencia de los Ministerios en la conducción de las Empresas del Estado.

Esta propuesta original de la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública, en su informe de octubre, afortunadamente, sin embargo, ha sido parcialmente modificada en el citado documento de CORDIPLAN sobre "Estrategia de Desarrollo del Estado", el cual, al referirse a las Corporaciones Sectoriales que integran el Sistema Nacional de Empresas del Estado, señala lo siguiente: "Las Corporaciones Sectoriales estarán adscritas al Consejo Nacional de Corporaciones Sectoriales del Estado y estarán sujetas a fiscalización y control por los Ministerios Sectoriales, como órganos normativos del Estado, en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico nacional. Además, se encomendaría a los Ministerios Sectoriales, a través del Sistema de Planificación, la responsabilidad de participación en la fijación de las metas dentro de los grandes lineamientos de política del Estado" (pp. 94 y 95). De esta afirmación sobre la propuesta de reforma de las Empresas del Estado se evidencia la voluntad de "adscribir" las corporaciones sectoriales al Consejo Nacional de Empresas del Estado, y la preocupación porque los Ministerios Sectoriales tengan la fiscalización y el control "como órganos normativos del Estado, en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico nacional"; sin embargo, la fórmula básica de control y fiscalización que puede tener un Ministerio sobre

un ente descentralizado es, precisamente, la "adscripción" que da origen al denominado "control de tutela". No existe, por ahora, en el ordenamiento jurídico nacional, ninguna otra fórmula que permita a un Ministro, sin tener la adscripción de un ente descentralizado, ejercer control y fiscalización alguna sobre el mismo.

Uno de los aspectos realmente positivos de la propuesta por usted formulada, de reforma de los entes descentralizados de carácter económico, en su *Primer Mensaje* al Congreso, en marzo último, es la integración sectorial de las hoy dispersas empresas estatales, de manera que un ente matriz, con la forma de *holding*, centralice e integre las actividades comunes a cada sector. En su referido *Primer Mensaje* usted anunció que "el Sistema Nacional de Empresas del Estado contará con empresas matrices, tenedoras de acciones y no dedicadas a la operación directa, que se denominarán Corporaciones Sectoriales y tendrán la propiedad de las acciones de las empresas del Estado y las acciones del Estado en las empresas mixtas del sector. Se les asignará el control y la responsabilidad de planificación, coordinación y supervisión de la gestión de las empresas del sector y la vigilancia de los intereses estatales en las mixtas" (pp. LV y LVI).

A pesar de que resulta altamente positiva la integración de las diversas empresas del Estado en Corporaciones Sectoriales, el verdadero problema de la administración descentralizada, el problema del control de tutela para asegurar que los entes estatales respondan efectivamente a las políticas sectoriales del Estado, no está resuelto. La tutela, entendida en esa forma, resultará o no de la vinculación o relación que se establezca entre la Corporación Sectorial y la Administración Central: si se adscribe la Corporación Sectorial a un Ministerio Sectorial reforzado y reformado, puede convertirse a aquélla en el brazo ejecutor, dentro del sector, de las políticas del Estado, si se adscribe la Corporación Sectorial a un ente distinto del Ministerio Sectorial, como podría ser el propuesto Consejo Nacional de Empresas del Estado, se corre el riesgo de desarticular aún más la deficiente estructura administrativa actual. Esta segunda alternativa, que este Organismo Contralor no compartiría como fórmula reformadora, es la que parece anunciarse en la ya citada "Estrategia de desarrollo del Estado" emanada de CORDIPLAN en fecha reciente (p. 94).

Al referirme a la posible estructuración de la Administración Petrolera Nacionalizada como una organización piramidal a cuya cabeza estaría una Corporación Sectorial, y a la moción de que la misma estaría adscrita al propuesto Consejo Nacional de Empresas del Estado y no al Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en mi citado Oficio N° D-75-132, del 17 de abril de 1975, que dirigí al Presidente del Congreso, expuse lo siguiente:

La pretendida adscripción al propuesto Consejo Nacional de Empresas del Estado de la Casa Matriz (Corporación Sectorial) de la APN, podría crear desajustes significativos en la política administrativa gubernamental. En el caso de la nacionalización de la industria petrolera y de la formación de una corporación sectorial (Casa Matriz), en materia petrolera, la adscripción de la misma al propuesto Consejo Nacional de Empresas del Estado, podría ser objeto de las siguientes observaciones:

En primer lugar, como se dijo, siendo el régimen constitucional y administrativo venezolano, un régimen ministerial, el Ministro de Minas e Hidrocarburos necesariamente es el órgano de ejecución directa del Presidente, y por tanto, de las políticas del Estado en sus sectores. El Ministro, en este sentido, no sólo gobierna los diversos sectores de actividad pública a su cargo, sino que inclusive, participa en la formulación y concepción de todas las políticas estatales a través del Consejo de Ministros. Siendo, por tanto, el Ministro, el órgano de ejecución de las políticas estatales, es indudable que todo esquema de organización de la APN en particular y de reordenación o estructuración de un sistema de empresas estatales, debe apoyarse en una forma y otra en los Ministros Sectoriales. De lo contrario, se correrá el riesgo, al soñar de la búsqueda de una mayor eficacia, de desligar los órganos de ejecución (empresas) de los órganos de gobierno (Ministerios). Y no otra cosa resultaría de una propuesta que constituyera como órgano supremo de planificación, promoción, coordinación, supervisión y control del Sistema Nacional de Empresas del Estado a un Consejo Nacional de Empresas del Estado constituido como organismo desligado de la estructura ministerial, adscrito a la Presidencia de la República, y eventualmente presidido por un Ministro de Estado. Una organización de este tipo, indudablemente que alejaría a las empresas del Estado de las políticas sectoriales definidas por los Ministerios, y en el caso de las empresas de la APN las alejaría totalmente del Ministerio sectorial (Minas e Hidrocarburos). Ello, salvo que el Consejo Nacional señalado —que no es el caso en el Proyecto de la CRIAP— estuviese integrado por los Ministros Sectoriales. En esta forma, a pesar de que las Corporaciones Sectoriales, y entre ellas la del petróleo, no estuviesen adscritas a los Ministerios sectoriales correspondientes, el hecho de que todos los Ministros interesados formaran parte del Consejo Nacional que se constituiría en el órgano central del sistema, aseguraría la participación de ellos en la definición y control de la actividad de las diversas empresas. En todo caso, de optarse por la figura del Consejo Nacional de Empresas del Estado integrado por funcionarios distintos a los Ministros, y por la no adscripción de las Corporaciones sectoriales a los respectivos Ministerios sectoriales, no sólo no se aseguraría que éstos tengan la fiscalización y control de las corporaciones sectoriales, sino que se estarían creando dos sistemas políticos y administrativos paralelos: uno representado por los Ministros, a cargo de unos Ministerios cada vez más debilitados, y otro, representado por ese sistema de empresas del Estado, independiente de los Ministros sectoriales (pp. 50 a 52; *v.* en *Revista de Control Fiscal* N° 77, 1975, pp. 51 y 52).

A pesar de que este Organismo de Control coincida con usted, señor Presidente, en la necesidad urgente de reforma de la Administración descentralizada, he querido —a título de colaboración— elevar a su superior conocimiento el parecer de esta Contraloría, a fin de que sea objetivamente ponderado por el gobierno, y se evite que una reforma deseada, en lugar de resolver el problema del control, provoque mayores desajustes que los existentes en la actuali-

dad. Por otra parte, he de señalarle que las observaciones que a este respecto le formulo, obedecen al cumplimiento de lo prescrito en el Art. 7º de la nueva Ley Orgánica de la Contraloría, con arreglo al cual corresponde a este Organismo "evaluar, orientar, coordinar y, en caso necesario, prescribir los sistemas de control interno de la administración pública, de acuerdo con las entidades respectivas, a fin de que el control fiscal externo se complemente con el que ejerce la administración activa".

VIII. LA NECESIDAD DE LA REFORMA DE LAS OFICINAS PRESIDENCIALES

A partir de 1958, aun cuando no se han realizado cambios en la estructura ministerial, la Administración Central sí ha sufrido el impacto de las nuevas técnicas de funcionamiento administrativo, para cuya operación y conducción se han venido estructurando una serie de oficinas presidenciales: en 1958, la Oficina Central de Coordinación y Planificación, a cargo del sistema de planificación; en 1958, la Comisión de Administración Pública, a cargo del sistema de reforma administrativa, a partir de 1964 y hasta 1970, el sistema de administración de personal, a cargo de la Oficina Central de Personal, que dependía de la Comisión de Administración Pública y que en 1970, con motivo de la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa, adquirió autonomía como Oficina Presidencial; y en 1970, la Oficina Central de Información, anteriormente adscrita al Ministerio de Relaciones Interiores, a cargo del sistema de comunicación pública.

Paralelamente a estas unidades, que desarrollan y conducen sistemas administrativos funcionales desde la Presidencia de la República, en otros Ministerios se han venido gestando unidades específicas que también manejan sistemas funcionales y que, como tales, no sólo interesan y conciernen a los Ministerios de los cuales dependen, sino a toda la Administración Pública. Tal es el caso, por ejemplo, de la Dirección Nacional del Presupuesto de la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda, a cargo del sistema de presupuesto y de la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento, a cargo del sistema estadístico. Es permisible, decir, además, que a partir de 1963 la Comisión de Administración Pública actuó como órgano central del sistema de informática, a través de su Comité Consultivo de Computación, que tenía por función ejercer el control del uso de instrumentos y equipos para el tratamiento de la información en la Administración Pública; función que ha sido transferida hace algo más de un mes a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, mediante Decreto N° 983, de 17-6-75 (*G.O.* N° 30732, de 1-7-75).

Es indudable que el desarrollo de las funciones de la Administración Pública venezolana y la ampliación de los fines del Estado en los últimos años,

exige ahora replantearse el funcionamiento y operatividad de los sistemas administrativos que puedan garantizar que aquella cumpla a cabalidad sus funciones. La experiencia acumulada en este sentido, en materia de planificación del desarrollo, de presupuestos por programas, de estadística, de informática, de personal y de comunicación pública, ya puede considerarse suficiente como para proceder a una reordenación de dichos sistemas. Esta reordenación, por otra parte, también resulta de urgente realización, para que los sistemas en referencia contribuyan con efectividad a que el Estado pueda realizar sus fines.

Usted mismo, señor Presidente, ha insistido más de una vez, en el "divorcio irracional entre el Plan de la Nación y los Presupuestos Anuales", y ha sostenido, con razón, que se debían "elaborar los presupuestos anuales según las directrices y metas del Plan de la Nación, lo cual se hará efectivo mediante leyes-programas y otros instrumentos que permitan la coordinación en esta materia entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional" y "desarrollar la técnica de los presupuestos por programas, a los fines de un desempeño eficiente de los organismos públicos y establecer los controles sobre su ejecución". Para hacer realmente efectiva la estrecha vinculación que debe existir entre el Plan y Presupuesto, y hacer del presupuesto-programa un instrumento de ejecución anual del Plan, resulta ineludible una vinculación más estrecha con la Dirección Nacional de Presupuesto, tal como se ha venido planteando durante los últimos cinco años. Asimismo, resulta menester, para que la planificación y coordinación de las actividades públicas sea efectiva, que las funciones estadística e informática, se conviertan, realmente, en instrumentos auxiliares de la planificación y de la toma de decisiones.

De igual manera, formando parte del sistema de planificación, deben vincularse aún más estrechamente a las Oficinas Presidenciales, al órgano central del sistema científico y tecnológico, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, y el órgano central del sistema de reforma administrativa y formación de funcionarios públicos, la Comisión de Administración Pública.

Todas estas reformas, señor Presidente, son de urgente realización para hacer de la Administración funcional del Estado un idóneo instrumento de la ejecución de las políticas sectoriales. Estoy convencido de que un decidido apoyo suyo, podría hacer realidad una reforma de esta naturaleza, que redundara en beneficio del mejor cumplimiento de los fines del Estado.

Desde luego que no basta para que los sistemas funcionales se hagan realmente operativos, que se realice una reforma administrativa estructural en relación con los órganos centrales de dichos sistemas, sino que se requiere, además, paralelamente, que se consolide el sistema de planificación nacional y se dé cumplimiento efectivo a su Ley de creación, establecida mediante el Decreto

492 de 30-12-58, aún no completamente ejecutada; se reformule legalmente el sistema de presupuesto, mediante la promulgación de la Ley Orgánica del Presupuesto, elaborada hace algunos años y presentada por el Ministro de Hacienda al Congreso, y se reformule totalmente el sistema estadístico e informático, para lo cual resultará indispensable reformar la vieja Ley de Censos y Estadísticas Nacionales, de 1944. Los estudios para todas esas reformas ya han sido también adelantados, de manera que sólo cabría instar para que terminen su tramitación y se pongan en vigencia.

IX. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION REGIONAL

Puede decirse que una de las características resaltantes del Estado venezolano, aún en nuestros días, es su excesiva centralización, vale decir, la extrema concentración de poder político, económico, social y administrativo en la Administración Nacional, entendiéndose dentro de ella la administración funcionalmente descentralizada que tanto ha proliferado en los últimos años. Ese poder, no es compartido por los niveles territoriales menores que conforman la división político-territorial de la República. Un enorme esfuerzo, en este sentido, parece necesario para llevar el desarrollo al interior del país, descentralizar el Estado y hacer participar en los procesos fundamentalmente económicos a las entidades estatales y municipales.

Ciertamente que un proceso de ordenación del territorio y de descentralización territorial a todos los niveles, no puede tener como soporte únicamente los ámbitos político-territoriales de los Estados que forman nuestra Federación. Estas divisiones y —en ello existe un consenso total en el país— fueron establecidas por circunstancias históricas ya superadas, y en ningún caso como resultado de un esquema territorial para la ejecución de los planes de desarrollo y de las políticas económicas y sociales del Estado. De allí el esfuerzo que se ha observado en todos los países del mundo, y del cual no ha escapado Venezuela, para establecer nuevos niveles territoriales, más vastos, generalmente, que los tradicionales, que respondan a las exigencias de la planificación y de las acciones de un Estado en vías de desarrollo. Por eso, la formulación de un esquema regional del territorio para la Administración Pública, realizado a partir de 1969, y que ha dividido el país en ocho regiones, está vigente, mientras no se modifique, si bien en algunos aspectos no responde realmente a las exigencias del desarrollo, tal como la experiencia lo ha demostrado. En todo caso, este esquema regional u otro que en el futuro se establezca, es, en efecto, el que puede permitirle a la Administración Pública Nacional desconcentrarse, para hacer que las decisiones sobre los asuntos regionales se tomen en las regiones y evitar que se sigan adoptando en Caracas y el que puede permitirle al Estado realizar el enorme esfuerzo que tiene que desplegar, para hacer una realidad la

desconcentración económica del país, modificando el modelo centro-periferia que ha guiado las localizaciones humanas y económicas durante toda nuestra historia.

Usted, señor Presidente, ha definido en la especie una precisa política de desconcentración económica, como base de la acción de ordenamiento del territorio que debe asumir el Estado, que lo ha llevado a establecer, mediante Decretos, el esquema de estímulos a la desconcentración industrial de Caracas, y a la localización industrial en determinadas regiones del país, y la prohibición de localización de nuevas industrias en el Area Metropolitana de la capital y en su zona de influencia. Usted también ha establecido en diversos Decretos, obligaciones para los organismos públicos de contratar, efectuar adquisiciones e investigaciones y utilizar los medios de comunicación en las respectivas regiones, como mecanismo de desconcentración administrativa. (*V. Primer Mensaje del Presidente de la República al Congreso, el 12 de marzo de 1975, pp. 521 y ss.; y CORDIPLAN: Estrategia de desarrollo del Estado, cit., p. 329 y ss.*). Sin embargo, la efectividad de las medidas por usted adoptadas va a depender, en definitiva, del instrumental administrativo con que cuente el Estado para desarrollar el esquema regional.

En su programa *Acción de Gobierno*, en 1973, en el campo de la regionalización administrativa, usted insistió en llevar adelante las siguientes políticas: consolidación del reordenamiento de la geografía nacional en el esquema regional básico adoptado para ese momento (pp. 7 y 8); desconcentración de las actividades de la Administración Pública Nacional en las regiones, de manera que se sitúen "Oficinas nacionales en las distintas regiones del país, logrando con esto no sólo una efectiva descentralización de actividades, sino igualmente vitalizar el recurso humano y la capacidad creativa regional por los innumerables aportes de Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado" (p. 8); reformulación del papel de las Corporaciones Regionales de Desarrollo (p. 7); consolidación de los mecanismos de coordinación a nivel regional entre los diferentes entes nacionales desconcentrados, las corporaciones regionales y los entes locales (pp. 7 y 11); participación de los entes locales en la toma de decisiones regionales (p. 8). para lo cual la reforma municipal prometida también tiene una enorme importancia (pp. 9 y 11); y el desarrollo del proceso de planificación regional (pp. 8 y 11). Estas formulaciones, con razón, buscaban soldar esfuerzos para la consolidación de una fórmula de administración regional cuyos cimientos se comenzaron a establecer en 1969 y que se consignaron en el Decreto N° 929, del 5-4-72, mediante el cual se dictó el Reglamento de Regionalización Administrativa.

A pesar de las orientaciones dadas por usted en su programa de gobierno y de los lineamientos regionales formulados en la Ley Orgánica de Coordina-

ción de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional, promulgada el año pasado, el incipiente esquema de administración regional que se comenzó a montar a partir de 1970 no ha sido objeto de estricta observancia, sin que se hayan formulado esquemas sustitutivos.

A título de ejemplo, puede aducirse la resolución adoptada por el Ministro de Sanidad y Asistencia Social, entre las primeras de su Despacho, en marzo del año pasado, al designar para cada Estado de la República un Comisionado de Salud, en lugar de haber nombrado uno para cada Región Administrativa, en virtud de la política ya señalada, de que serían situadas "oficinas nacionales en las distintas regiones del país, logrando con esto no sólo una efectiva descentralización de actividades, sino igualmente vitalizar el recurso humano y la capacidad creativa regional por los innumerables aportes de Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado" (p. 8).

La puesta a un lado del esquema regional se ha producido con motivo de los convenios celebrados en ejecución de la Ley Orgánica de Coordinación del Situado Constitucional con los Planes desarrollados por el Poder Nacional, los cuales se han celebrado entre cada Estado de la República y los organismos nacionales, en lugar de haberse previsto su suscripción entre los diversos Gobernadores de los Estados de cada región, conjuntamente, y los organismos nacionales, de acuerdo a la misma orientación regionalizante de la referida Ley Orgánica.

En referencia a la materia, el documento de CORDIPLAN, "Estrategia de Desarrollo del Estado", ha propuesto cambiar el esquema de las ocho regiones formuladas en 1969, integrando la mayor parte de las Regiones Capital y Central en una Región Centro Norte Costera, y creando una nueva región, indudablemente necesaria, la Región de los Llanos Centrales. Sin embargo, mientras no se decida en la especie, el esquema de regionalización administrativa estará paralizado, con perjuicio de la política estatal delineada por usted en su *Primer Mensaje* al Congreso, en marzo último, al señalar que en el aspecto jurídico-institucional "la política de desarrollo regional propenderá a la creación y fortalecimiento de las instituciones regionales" (p. 522). Si esta política de desarrollo regional "está orientada a promover el desarrollo integral de las regiones del país, con el fin de lograr un desarrollo nacional más armónico, mediante el cual se reconozcan las características y exigencias inherentes a cada región, con el objeto de obviar aquellos problemas y factores que obstaculicen su desarrollo y de promover la óptima utilización de sus recursos y potencialidades" (*idem*, p. 522), resulta evidente la necesidad de que se reformule el esquema administrativo de la regionalización, pues únicamente así podrá lograrse la desconcentración administrativa deseada —sólo posible a nivel regional— y la participación efectiva de los entes locales en el proceso de desarrollo.

Frente a las exigencias cada vez más imperiosas de que el Estado consolide una acción de ordenación territorial de manera que las políticas de localización industrial, de aprovechamiento de las aguas, de reforma agraria, de desarrollo urbano y de protección del ambiente se realicen dentro de un mismo marco, es indudable que la Administración Pública debe construir un esquema institucional de carácter regional que sea, a la vez, ámbito de la desconcentración y de ejecución de las políticas estatales, y de participación de los gobiernos estatales y municipales en las tareas del desarrollo. En este sentido, el importante instrumento representado por la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Desarrollados por el Poder Nacional, puede ayudar a resolver los problemas institucionales de la regionalización, en vista de que en sus normas se establece, con diaphanidad, su orientación regionalizante.

X. APRECIACIONES FINALES: EL CONTROL FISCAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

Con sujeción a lo dispuesto en el artículo 234 constitucional, a la Contraloría General de la República incumbe ejercer "el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos", normativa que es reproducida en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, del 6 de enero del año en curso. Para poder ejercer sus funciones a cabalidad, no basta que la Contraloría —que es órgano auxiliar del Congreso— realice sus actividades con celo, mística y eficacia, sino que es indispensable, además que la Administración Pública sea reformada para racionalizar y reestructurar sus procesos y compartimientos y que los Tribunales de Justicia actúen en la forma más eficaz posible en la aplicación de las sanciones que sean procedentes.

En particular, y en cuanto a la Administración Pública se refiere, es obvio que si ésta no se encuentra debidamente organizada, ni cumple sus funciones conforme a las más exigentes normas de racionalidad y eficacia, la labor de control, vigilancia y fiscalización que corresponde a la Contraloría, se verá entorpecida en sumo grado. No se puede, en este sentido, fiscalizar eficazmente lo que se encuentra en estado de desorden; la urgencia de la reforma administrativa no sólo radica, pues, en la necesidad que tiene el Estado de contar con un instrumento administrativo que le permita ejecutar las políticas gubernamentales, sino en el hecho de que esa reforma es presupuesto insuprimible para que el Organismo Contralor cumpla con sus propias funciones.

Durante muchos años se ha venido estudiando la reforma de la Administración Pública, para adecuarla al desarrollo y a las políticas gubernamentales. Pareciera llegada la hora de comenzar la etapa de ejecución. Porque usted,

señor Presidente, está dispuesto a asumir esta difícil pero necesaria tarea -- percatado como está de que los gobiernos que pueden pasar realmente a la historia en esta Venezuela a la que todos servimos, sólo serán aquéllos que cambien la faz del Estado y de su Administración Pública—; es que el Contralor General no ha vacilado en elevar a su consideración este informe. Esto tiene particular relevancia en el momento histórico crucial que vive la República, cuando está a punto de asumir la administración de la industria petrolera. Para administrar la abundancia con criterios de escasez, es indispensable que el gobierno cuente con un instrumental administrativo adecuado, el cual sólo puede lograrse con una reforma administrativa. Si las "recomendaciones" —como las denomina el artículo 3º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría— que me estoy permitiendo formularle, guiado por el mejor espíritu de colaboración, pueden serle a usted de alguna utilidad, me sentiré satisfecho de haber cumplido el deber de contribuir al mejoramiento de la Administración Pública, que es requisito importante para que este Organismo pueda cumplir a plenitud con su función contralora.

XI. RECOMENDACIONES

Con base en la precedente exposición, me permito formular las siguientes recomendaciones:

1. Resultaría conveniente que la Administración Pública pase de la fase de planificación de la reforma administrativa a la de su ejecución.
2. Parece conveniente que, a ese efecto, se reestructuren los organismos planificadores de la reforma administrativa, y se considere la posibilidad de encargar a un funcionario con rango de Ministro la tarea de implementar y ejecutar la reforma.
3. Resulta aconsejable la reforma de los Ministerios, para adaptarlos a los nuevos fines del Estado, y para hacer de ellos los órganos responsables de las políticas sectoriales.

Parece recomendable, en consecuencia, redefinir, con precisión, los sectores administrativos de actividad pública y encargar su conducción, en forma coordinada y como sistema, a los Ministros del Despacho.

4. Con referencia a los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, parecería conveniente replantearse el esquema de reforma de la administración descentralizada.

Paralelamente a los criterios de eficacia, se sugiere utilizar otros, de manera que se asegure que los diversos Ministerios, en cada sector,

y en última instancia, conserven el control sobre los entes descentralizados.

En lo atinente a la forma jurídica de las Empresas del Estado, podría considerarse la posibilidad de emplear una fórmula nueva, que asegure, además de la flexibilidad necesaria, la sujeción de las empresas a las políticas estatales.

5. Además de la reforma de la Administración Ministerial y de la Administración descentralizada, parecería conveniente proceder a la reforma de las Oficinas Presidenciales, con el objeto de que la Presidencia de la República tenga mayor injerencia en las diversas funciones estatales comunes a toda la Administración Pública, tales como planificación, presupuesto, estadística, organización y métodos, e informática.
6. La política de ordenación territorial que se ha venido definiendo durante el último año, parece aconsejar que se consolide la reforma de la administración regional iniciada hace algunos años, y que se supere, administrativamente, el sólo esquema tradicional de la división político-territorial.

Atentamente,

JOSÉ MUCI-ABRAHAM,
Contralor General de la República

III. LA RENOVACION DEL ESTADO EN EL PROGRAMA DE GOBIERNO 1979-1984 DEL PRESIDENTE LUIS HERRERA CAMPINS (1978)*

Una de las ideas centrales que proponemos al país, es la del Estado Promotor, como nueva actitud que mi gobierno imprimirá al Estado venezolano en relación a sus funciones.

El Estado Promotor es por definición un Estado de Participación, atento a la opinión de todos, que ponderará los distintos intereses, procurará su interacción y orientará su gestión hacia la maximización del bienestar común.

El Estado Promotor estimulará la imaginación, el esfuerzo y la iniciativa personal de todos los habitantes y de las organizaciones sociales. En algunos casos, asignará a las organizaciones de la población la ejecución de tareas de su competencia; en otros, aplicará procedimientos de gestión compartida, concertada o delegada.

El Estado Promotor será un Estado que no sienta la comodidad de cruzarse de brazos frente al proceso social. Un Estado que no caerá en la tentación de usar el poder e influencia, para practicar un intervencionismo tan sólo porque su poder político va siempre en aumento o porque su poder económico es decisivo y se ha incrementado por la nacionalización de las industrias del hierro y del petróleo. Un Estado que, al promover, y al orientar, cumpla la función de conducir la conciencia popular venezolana para el logro de una democracia de participación, fundada en la organización social del pueblo.

La instauración del Estado Promotor implica, de una parte, la desaparición progresiva del uso del poder para practicar un intervencionismo por sí mismo y, de otra, el fortalecimiento de la conciencia ciudadana para asumir responsabilidades y el estímulo de las iniciativas que tienen su origen en las personas y en las organizaciones sociales que éstas forman.

La Renovación del Estado y de su forma de gobernar, exige tener presentes los condicionamientos que imponen al mismo la realidad venezolana actual, para

* Tomado de Luis Herrera, *Mi compromiso con Venezuela*, Caracas 1978, Tomo I, pp. 23 a 52. El autor colaboró en la redacción de esta parte del Programa de Gobierno del Presidente Herrera.

precisar el nuevo papel que debe asumir y los cambios que serán necesarios introducir para que asuma dicho papel.

I. EL ESTADO EN LA VENEZUELA DE HOY

A. *La Responsabilidad del Estado en la Sociedad Venezolana*

El Estado en Venezuela es el medio de que se vale la Sociedad para el cumplimiento de sus fines básicos: el respeto a la dignidad de la persona, el desarrollo económico y la justicia social. Las funciones del Estado en la sociedad venezolana lo convierten en agente motor del proceso de desarrollo económico y social y sobrepasa la concepción tradicional de vigilante. El Estado Promotor debe conjugar los diversos requerimientos de las personas y los grupos y satisfacerlos dentro del principio de la justicia social.

B. *El Estado en la Economía Nacional*

La participación del Estado en el proceso económico forma hoy parte de los principios aceptados. En la economía venezolana el Estado ocupa un lugar preponderante, si atendemos a los diversos indicadores cuantitativos o si observamos su actuación. El Estado venezolano interviene, controla y regula los procesos económicos de la actividad privada, orienta el proceso económico general, a través de los procesos de la planificación y en fin condiciona todas las actividades, pues la Nación, a través del Estado es propietaria de importantes medios de producción y el Estado resulta ser el principal inversionista, el principal productor y el principal empleador.

C. *El Estado en la Actividad Política*

Venezuela se caracteriza por tener un régimen de democracia pluralista, basada en un sistema electoral regido por el principio de la representación proporcional, al cual acceden partidos políticos de orientación ideológica múltiple. El régimen político así concebido permite la participación, a través del mecanismo electoral y del funcionamiento de los cuerpos deliberantes y representativos, a todos los criterios y opiniones, a fin de que la voluntad política nacional se forme por consenso mayoritario. En este sistema los partidos políticos han tenido constitucionalmente una posición preeminente, que desafortunadamente en determinadas circunstancias y momentos ha conducido a una distorsión y mediatización de la democracia, a través del gobierno para el beneficio de un partido y de sus aliados. Como consecuencia, nuestra democracia aparece como incompleta, no por los principios, sino por la instrumentación que no ha asegurado una efectiva realización de la democracia en todo tiempo y circunstancias.

II. EL ESTADO PROMOTOR

A. *La Realidad Social, Económica y Política*

Las funciones del Estado en el ámbito social, económico y político, previstos por la Constitución Nacional, inducen y obligan, manteniéndose dentro de las normas generales del contrato social básico, a superar las fallas buscando nuevas formas e instrumentos complementarios para alcanzar los fines generales previstos.

En este orden de ideas, el Estado en el ámbito político deberá hacer al sistema más participativo, impulsando la organización de los ciudadanos para superar la condición de masa, con el fin de que intervenga libre y responsablemente en la toma de control de decisiones.

El Estado en el ámbito económico deberá acelerar el proceso de desarrollo de la economía y contribuir a la distribución del excedente de acuerdo al principio de justicia social, para mejorar la participación de los más desposeídos en él en cuanto al disfrute de la riqueza.

En el ámbito social el Estado deberá, con el objeto de garantizar el respeto y amparo de la dignidad humana, fomentar la promoción del ciudadano a través del mejoramiento de la legislación social, para mejorar nuestra democracia social y estimular los mecanismos de participación.

En fin, el énfasis de la función promotora del Estado, para el perfeccionamiento de la democracia social, económica y política caracteriza al Estado Promotor.

B. *La Acción del Estado Promotor en lo Social*

1. *Como Promotor Social*

No siendo el desarrollo social un fenómeno espontáneo, al Estado Promotor corresponde promoverlo. A tal fin, el Estado promoverá un ambiente que estimule la conciencia y la responsabilidad ciudadana, para lo cual deberá fomentar actitudes y valores participativos a nivel de la población en general y de los funcionarios de los organismos públicos. Estos últimos, sólo serán real y verdaderamente participativos en la medida en que estén convencidos de la necesidad de la participación.

En el desempeño de esta tarea, el Estado propiciará la colaboración de los medios de comunicación social, factor esencial para la creación de un ambiente participativo.

Pero fundamentalmente el Estado promoverá la organización social de la población, ofreciendo las condiciones necesarias para que el pueblo establezca organizaciones representativas y responsables que le permitan tener interlocutores válidos frente al Estado. De esta manera, el pueblo en sus diversas expresiones, entre otras, de usuario, consumidor, trabajador, artesano, empresario, profesional,

no sólo será oído y consultado para conjugar los diversos intereses, sino que, además, estará en condiciones de participar en la preparación y toma de decisiones, y en su ejecución y control.

2. *Como Prestador de Servicios Públicos*

El Estado Promotor será un Estado de servicios públicos eficientes y efectivos. A través de los servicios públicos y del funcionamiento de las empresas del Estado, se mide la eficacia y la eficiencia del gobierno, en hacer socialmente reproductivos y útiles los recursos fiscales que el gobierno invierte. Es decir, la relación que hay entre la aspiración y la realización, entre las necesidades y su satisfacción, entre las promesas y su cumplimiento.

A los efectos de una mejor y más eficiente prestación de servicios y animado de un espíritu participativo, el Estado Promotor procederá a realizar una rigurosa política de regionalización, para descentralizar y desconcentrar las distintas administraciones, colocando decisiones operativas al nivel regional con el propósito de propiciar una justa distribución de los recursos y de ofrecer más y mejores servicios, para elevar la calidad de vida de los venezolanos.

3. *Como Distribuidor de la Riqueza*

La mejor distribución de la riqueza no se limita al plano económico. Abarca todos los órdenes que componen la vida social, ya que la desigualdad en el bienestar es, fundamentalmente, un problema de desigualdad de oportunidades. Así, en el plano educativo una forma mejor de distribuir la riqueza es facilitar oportunidades de formación para el conjunto de la población, en forma equitativa, especialmente para las personas de menores recursos. En el plano normativo, corresponde al Estado procurar que en el cumplimiento de las leyes los procedimientos no desvirtúen el principio igualitario que las sustenta.

Al Estado Promotor, en el plano de la economía, corresponde asumir la tarea de mejorar la distribución de la riqueza. Esta puede ser hecha por procedimientos fiscales; a través de procedimientos crediticios; mediante una más justa distribución de la tenencia de la tierra; a través de la extensión de un sistema de seguridad social y de la prestación de servicios públicos y, en general, a través de todo un conjunto de medidas tendientes a hacer reinar la Justicia Social.

C. *La Acción del Estado Promotor en lo Económico*

1. *Como Planificador*

La concertación en el ámbito de la definición de planes, programas y políticas económicas, caracteriza al Estado Promotor.

La planificación es un proceso político, y la participación, como concertación, es la única vía para que realmente se consideren debidamente las necesidades, aspi-

raciones e intereses de la población en general y, habida cuenta de los recursos con que se cuente, se establezcan prioridades y se asignen los recursos para cada actividad y para cada región, buscando maximizar el bien común.

Por ello, la planificación, no sólo debe ser global y sectorial, sino que debe cubrir el ámbito espacial, para asegurar un desarrollo equilibrado y una ocupación racional del territorio. A tal efecto, el plan nacional de desarrollo incluirá orientaciones para la ordenación territorial, incluyendo las normas para el desarrollo urbano y para la protección del ambiente.

2. *Como Estimulador*

El Estado Promotor implantará una política de fomento y estímulo a la actividad privada que se caracterizará, en primer lugar, por una clara determinación de las áreas que quedan a su libre iniciativa y las que serán objeto de estímulo, así como de los requisitos para obtenerlos. Esta norma estará contenida en los planes y programas nacionales, sectoriales y regionales, los cuales se elaborarán en base a un amplio proceso de consulta a los diferentes sectores de la vida nacional, de forma tal, que los mismos constituyan programas de acción capaces de involucrar a toda la colectividad en la consecución de sus objetivos.

Instaurará un sistema coherente de incentivos para la acción privada y garantizará un cuerpo normativo capaz de restablecer la seguridad jurídica para la colectividad. Estimulará, especialmente, a los particulares que deseen acometer actividades productivas en los campos definidos como prioritarios para el desarrollo del país.

La política de incentivos será coordinada con las demás formas de la actividad administrativa, a fin de que todas las acciones del Estado se refuercen recíprocamente en la consecución de las metas contenidas en los programas gubernamentales, evitando las contradicciones entre las políticas y medidas emanadas de los distintos organismos públicos.

Promoverá la creación de pequeñas y medianas empresas, unidades de producción, cooperativas y, en fin, todas aquellas iniciativas que contribuyan a la incorporación de los más débiles a los procesos de producción.

3. *Como Regulador*

Al Estado corresponde definir el alcance, dirección y temporalidad de sus directrices, así como ajustar sus normas a las exigencias del bien común, de manera de evitar políticas erráticas, contradictorias, intervencionistas y descoordinadas entre sus distintos órganos.

4. *Como Contralor*

Como tal, el Estado establecerá mecanismos tendientes a asegurar el cumplimiento de la Ley y de los compromisos adquiridos en los planes nacionales de desarrollo, de modo que se pueda conocer la relación entre la aspiración y la realización, entre lo previsto y lo que se ha cumplido, y el costo social y económico de los logros, a fin de efectuar oportunamente las correcciones que sean procedentes en los cursos de acción, para garantizar a la comunidad el mejor y más eficiente uso de los recursos.

5. *Como Empresario*

El Estado Promotor desarrollará la actividad industrial, en las áreas económicas que en cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Nacional se ha reservado por razones de conveniencia nacional. Por ello, desarrollará bajo su control la industria básica pesada, sin que esto signifique que no pueda ser utilizado el apoyo técnico privado, nacional o foráneo, al que pueda ser aconsejable recurrir para un manejo eficiente, por un tiempo dado y en condiciones que no creen dependencia de ninguna clase. El resto de la actividad industrial, incluyendo la derivada de las industrias básicas, será principalmente responsabilidad del sector privado.

El complejo industrial del Estado requiere que su administración se haga en las mejores condiciones posibles desde el punto de vista del manejo eficiente de los recursos, no sólo como necesidad nacional sino como ejemplo para el país.

Se precisarán claramente las actividades que el Estado va a gestionar en condiciones de exclusividad, por oposición a las áreas en donde no sólo es permitida, sino deseada, la intervención de los particulares en condiciones de libre concurrencia. En este sentido, el Estado transferirá al sector privado sus haberes en las industrias no básicas, cuando razones de interés nacional así lo aconsejen.

Los límites de acción del Estado en el campo económico se definirán teniendo en cuenta la conveniencia nacional, la productividad social y las exigencias del Bien común. Cuando el Estado participe en el proceso económico, dejará claro por qué, cómo, hasta dónde y hasta cuándo llegará su intervención.

D. *La Acción del Estado Promotor en lo Político*

1. *Como Estado Democrático*

Será tarea fundamental del Estado, como Estado Promotor, propiciar el perfeccionamiento de nuestra democracia, haciéndola participativa, de modo que su ejercicio constituya una forma de vida.

A tal efecto, se promoverán acciones tendientes a la reestructuración y fortalecimiento de la organización municipal, como la unidad política primaria y autó-

noma, a fin de favorecer a dicho nivel la participación política y el acceso de los ciudadanos al poder.

2. *Como Estado de Derecho*

El Estado Promotor, no sólo estará sometido al control de la legalidad, sino que facilitará el ejercicio de ese control, como medio de robustecer el Estado de Derecho, el funcionamiento cabal del Orden Jurídico vigente, como el instrumento establecido para permitir al Estado la promoción y el desarrollo de la realidad social, económica, política y cultural y para garantizar el disfrute de las libertades públicas a los miembros de la comunidad nacional.

3. *Como Estado Organizador*

La participación política no es un fenómeno espontáneo, ni puede desarrollarse en forma anárquica. De aquí la necesidad de un Estado Organizador.

Como organizador de la sociedad, el Estado Promotor asume la responsabilidad de crear y hacer funcionar canales para la participación libre de la población en los procesos de toma de decisiones políticas y administrativas, nacionales, regionales y locales.

De igual modo, se establecerán mecanismos precisos de coordinación entre las diversas instituciones a nivel de la planificación y la ejecución de actividades, y entre las instituciones y la población organizada, facilitando el diálogo y el trabajo en común.

La participación cobra de esta manera sentido de política global, dirigida a promover dentro de la sociedad, en todos sus niveles y estratos, un comportamiento responsable y solidario.

III. CAMBIOS A INTRODUCIR PARA HACER DEL ESTADO VENEZOLANO UN ESTADO PROMOTOR

A. *Los Cambios en el Sistema Político*

Desde el punto de vista político el logro más apreciado de lo que va de siglo, es, sin lugar a dudas, la existencia del régimen democrático y de libertades en que hemos vivido los últimos veinte años. Pero, el país está consciente de que el ejercicio actual de la democracia no es del todo satisfactorio, principalmente por las debilidades que presenta, la reducida participación de la población que se registra y las múltiples manifestaciones de indisciplina social que se observan. Por ello, resulta necesario establecer un gobierno que gobierne, cuyo ejercicio se fundamente en la existencia de una real democracia participativa.

1. *Un Gobierno que Governe*

La principal debilidad de una democracia reside básicamente en la escasa satisfacción que dé a las exigencias sociales. En nuestro sistema democrático hay desobediencia de las leyes y ello fomenta la indisciplina. Resulta indispensable estructurar una democracia que propicie el consenso, canalice los conflictos sociales y sea capaz de hacer respetar los derechos y de lograr que los deberes se cumplan.

Dentro de esa democracia, el gobierno tendrá conciencia de como debe ser ejercido el poder y de sus límites, del alcance de su capacidad de decisión y del peso de las opiniones de los diversos sectores que constituyen el país.

2. *Un Gobierno Fundamentado en la Democracia Participativa*

Hoy el ciudadano tiene una escasa participación política, limitada prácticamente a su intervención en los procesos electorales. Si antes la democracia insistía en la necesidad de la igualdad, actualmente, sin mengua de esa búsqueda, insiste en la necesidad de la participación.

Nos proponemos facilitar al ciudadano que tome para sí su cuota de poder y de responsabilidad, para hacer efectivo el principio de que la soberanía reside en el pueblo. Por ello, el Estado Promotor fortalecerá las organizaciones del pueblo, para que el ciudadano participe consciente y responsablemente.

En este sentido, el Estado, como Estado Promotor, contribuirá a la organización de la sociedad para la participación; a través del fomento de las sociedades intermedias.

3. *El Fortalecimiento del Congreso*

El Congreso de la República debe tener las facilidades suficientes para que sus órganos internos cumplan eficazmente su responsabilidad de legislar en función de los grandes problemas nacionales. El Congreso debe ponerse a tono con la tecnificación creciente del Ejecutivo para cumplir sus funciones contraloras, y para ello debe proveerse la dotación suficiente de poder y de capacidad técnica.

En ese sentido auspiciaremos, desde el gobierno y desde las propias Cámaras, la dotación acorde y la creación de las facilidades necesarias para que los legisladores puedan cumplir cabalmente la alta responsabilidad que tienen asignada.

B. *Los Cambios en el Sistema Administrativo*

Nos proponemos realizar una reordenación de la administración, para que haya una línea clara de responsabilidad y de delegación en el ejercicio del gobierno.

1. *La Desconcentración del Poder Presidencial*

Del nivel presidencial deben partir los lineamientos generales para la conducción de los intereses del Estado. Para ello debe contar con la asesoría de organismos claves, que a la vez sean mecanismos de elaboración y control de las grandes políticas nacionales.

La organización central superior se basará en el fortalecimiento del gobierno ministerial, revalorizándose su función.

2. *La Reordenación de la Administración Descentralizada*

La reordenación de la administración descentralizada se hará tomando en consideración tres criterios básicos: la regularización de las formas jurídicas y la definición de los patrimonios autónomos; la regularización de los sistemas de control político y administrativo; y la reorganización de la adscripción de los entes descentralizados, mediante la agrupación sectorial de los mismos bajo el control político-administrativo de los Ministros.

3. *La Descentralización y Desconcentración del Poder Nacional hacia las Regiones*

La forma federal del Estado venezolano, conserva una excesiva centralización del poder político, económico, administrativo y jurídico. Los Estados y Municipios participan marginalmente en la conformación de las políticas de desarrollo del país.

Para descentralizar y desconcentrar el Estado, se requiere instrumentar progresivamente el sistema de regionalización. La consideración de una nueva división político-territorial deberá estar precedida, por una larga práctica de la regionalización administrativa que permita la participación de las autoridades estatales, a través del ejercicio coordinado, en el gobierno regional. En esta tarea, las corporaciones regionales de desarrollo cumplirán la función de verdaderas secretarías técnicas.

La descentralización debe estar complementada por la transformación del régimen local. Nos proponemos lograr que en la aplicación de la recientemente aprobada Ley Orgánica del Régimen Municipal, al Municipio se lo conciba, políticamente, como un centro de participación; y, administrativamente, como unidad de referencia para la prestación de servicios públicos.

C. *Los Cambios en el Sistema Jurídico-Público*

Será tarea del Estado Promotor el fortalecimiento del Estado de Derecho. Para ello es necesario crear las condiciones que garanticen una eficiente adminis-

tración de justicia, el ejercicio de los derechos ciudadanos y el control de las actuaciones de los gobernantes.

El Estado Promotor, en el plano jurídico, es un Estado de Derecho, que garantiza al ciudadano la vigencia de normas estables y de procedimientos claros. Mi gobierno, para asegurar al ciudadano tal situación, orientará su conducta en base a los siguientes lineamientos:

1. *La Responsabilidad Efectiva del Estado*

El Estado Promotor, es Estado responsable de los daños causados con intención o negligencia por los funcionarios públicos. Para ello se propondrá al Congreso un proyecto de Ley de Régimen Jurídico de la Administración que consagre claramente la responsabilidad administrativa y garantice los medios jurídicos y jurisdiccionales para exigirla.

2. *La Democratización de la Justicia*

Está en seguridad, quien tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos regulares y legítimos. Se viola este principio cuando se modifican los derechos y las legítimas expectativas de los ciudadanos con procedimientos que desconocen y alteran la normativa preestablecida, o se abusa de la potestad de modificar dicha normativa.

El Estado Promotor garantizará la democratización de la justicia, a través de una Reforma Judicial donde se cumpla dicho principio. La reforma judicial que proponemos hará de la protección tribunalicia un eficaz medio para que la justicia y el derecho prevalezcan sobre la arbitrariedad; y los ciudadanos encuentren la debida protección a sus derechos e intereses.

Consideramos indispensable establecer la carrera judicial para hacer frente, de una vez por todas, a la peligrosa tendencia hacia la politización del Poder Judicial.

3. *La Garantía Efectiva de las Libertades Públicas*

El Estado Promotor velará porque los ciudadanos puedan ser amparados a través del respeto de sus derechos y de las garantías constitucionales. A los fines de garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y proteger al ciudadano contra las arbitrariedades del Estado, en particular en lo atinente a la libertad personal, se someterán al Congreso Nacional proyectos de leyes sobre Amparo y Habeas Corpus.

4. *La Regulación del Procedimiento Administrativo y la Limitación de la Discrecionalidad del Funcionario*

El Estado Promotor regularizará la discrecionalidad del funcionario y los procedimientos administrativos, de manera que haya normas procedimentales sencillas,

y se garantizará a los ciudadanos la respuesta oportuna a sus solicitudes y peticiones. En este sentido se someterá al Congreso un proyecto de Ley sobre Procedimientos Administrativos.

5. *La Garantía del Conocimiento del Orden Jurídico*

Para garantizar la difusión de las leyes y decretos y, en general, el conocimiento por los ciudadanos del orden jurídico vigente, se establecerá un Sistema Nacional de Publicaciones. Dicho Sistema, además de cumplir las funciones referidas, deberá velar por el fácil acceso de los ciudadanos al ordenamiento legal vigente, en forma integral.

D. *Los Cambios en el Sistema de Control*

La configuración del Estado venezolano como Estado Promotor exige que, además de los cambios propuestos en los sistemas político, administrativo y jurídico-público, se promueva una profunda transformación del sistema de control de la actuación del Estado, partiendo del principio de que en la medida que crecen el poder y las prerrogativas del Estado y el gobierno, es necesario disponer de un mayor y más efectivo control. En este sentido, se debe contar, en primer lugar, con un Poder Judicial autónomo, pero también con otros mecanismos que faciliten el control requerido.

1. *Un Poder Judicial Autónomo*

Por principio, tal como se señala en mi programa sobre Justicia y Orden Público, la garantía del funcionamiento de un régimen democrático descansa en la existencia de un Poder Judicial autónomo en su decisión e independiente del gobierno, que asegure una eficiente administración de justicia.

La autonomía e independencia de los jueces debe ir acompañada de la implantación de una carrera judicial, a la cual se ingrese sólo mediante rigurosos sistemas de selección, a fin de lograr la estructuración de un cuerpo jurídico que permita ejercer un control judicial efectivo y permanente de los actos del gobierno y de los funcionarios públicos, así como colocar la justicia al alcance de todos los ciudadanos.

2. *La Consolidación de Nuevos Controles Públicos*

El control jurisdiccional no es el único mecanismo de control que es necesario regular en el Estado Promotor. Los nuevos y más amplios poderes estatales sólo pueden ser contrarrestados con nuevos y más amplios poderes de control a cargo

de órganos públicos autónomos e independientes. El Fiscal General de la República es uno de ellos y sus poderes deben también ser reforzados.

3. *El Control de Eficiencia de la Gestión Gubernamental y la Lucha Contra la Corrupción Administrativa*

El Estado Promotor debe ejecutar toda su programación dentro de elevadas normas éticas y apropiados niveles de eficacia y eficiencia. Por tal motivo, se hace necesario el establecimiento de un sistema de control gerencial interno, que permita el seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias gubernamentales y de la ejecución de los planes y programas, mediante un control sistemático de resultados y metas. De esta forma se permitirá al gobierno el análisis y evaluación permanente de su gestión económica y administrativa, lo cual, a su vez, facilitará la acción de control externo de la Contraloría General de la República y de los demás entes que ejercen dicho control.

Para implementar este sistema de control, se procederá a la revisión y reordenamiento de todas las disposiciones legales y normativas que regulan internamente el funcionamiento de la Administración Pública Nacional, a fin de lograr la actualización, armonización y sistematización de las mismas. Se definirán, de manera precisa, las atribuciones y funciones de todos los organismos que, dentro del Gobierno, ejercen los controles jerárquicos y funcionales establecidos en la organización y de los sistemas y procedimientos que se aplican en esas funciones de control. Se definirán también e implementarán una política de control de gestión, orientada a evaluar la rentabilidad y la eficiencia de las operaciones del gobierno; y, una política de control financiero y de legalidad, para regular en la materia, internamente, la gestión del Estado.

Para la administración de este sistema de control interno integrado de gestión, se hace necesario el establecimiento de una organización que al más alto nivel ejecutivo ejerza la vigilancia y el funcionamiento de dichos sistemas, a fin de garantizar la eficiencia del mismo.

Es indudable que mediante el sistema de control interno integrado de gestión, se puede ejercer una efectiva acción preventiva contra la corrupción administrativa, uno de los aspectos en que da mayor muestra de debilidad y deterioro el Estado venezolano.

Para combatir la corrupción administrativa, dentro del sector público, se adoptarán medidas que implicarán la aplicación de fuertes sanciones a los funcionarios que resulten incurso en actos de enriquecimiento ilícito. En este sentido, además de la regulación de las rentas presuntas a efectos fiscales, se aplicarán otros mecanismos de evaluación de los enriquecimientos de los funcionarios, tendientes a facilitar el control de la corrupción.

El ejemplo de honestidad y sencillez desde la Jefatura del Estado y desde todos los altos niveles de la Administración Pública, y el esfuerzo sincero por enmarcar la gestión gubernamental dentro de los Principios Rectores expuestos en este programa, será estímulo para hacer del comportamiento honesto y eficiente pauta general.

IV. EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Mi gobierno se propone emprender un conjunto de acciones para mejorar sustancialmente la gestión pública y ponerla al servicio de la colectividad. Para ello y tomando en cuenta que se han hecho cambios recientes en la estructura de la Administración Central, se concentrarán los esfuerzos en las ideas claves y en las estrategias para mejorar la gestión, particularmente en los entes de servicios públicos. Se dará especial atención a las empresas, institutos y patrimonios autónomos del Estado, a cuyo cargo están la mayoría de los servicios públicos y manejan recursos financieros notablemente superiores a los de la Administración Central. Aunque tal tarea representa un esfuerzo de gran complejidad, mi gobierno se compromete a enfrentar ese reto, con el objetivo de poner al Estado plenamente al servicio de la comunidad.

A. *Las Reformas en la Organización*

Para el ciudadano, fundamentalmente, lo importante no es la manera como se estructura la Administración Pública, sino los servicios que recibe de ésta. No cabe duda que éstos dependen del grado de organización y de la calidad de los recursos humanos que la conducen. La organización de la Administración Pública actualmente presenta innumerables fallas, que plantean la necesidad de una reforma. Sin embargo, dada la circunstancia de los cambios organizativos recientemente efectuados y considerando la conveniencia de iniciar con prontitud la gestión de gobierno, la reforma estructural, aunque importante, no se considerará paso esencial para la acción dirigida a lograr una mejora sustantiva de la Administración Pública, la cual más bien se apoyará, en su fase inicial, en ideas claves y estrategias para hacer eficiente la gestión.

En todo caso, tomando en cuenta la complejidad del manejo del aparato administrativo del Estado, se seguirán las normas organizativas que se exponen en mis programas sectoriales de gobierno, además de las que se resumen a continuación:

1. *El Reforzamiento de los Organismos de Apoyo al Presidente de la República*

Al Presidente de la República corresponde la conducción máxima de la gestión pública. Para que éste pueda concentrarse, eficazmente, en los fines supremos del

Estado, debe contar con suficientes mecanismos de apoyo, delegación, coordinación y control.

El apoyo debe basarse en ciertas actividades organizadas en torno al Despacho Presidencial, no específicamente vinculadas a ninguna de las grandes áreas de acción o sectores, pero que, de una u otra manera, le son inherentes a todas y coadyuvan en la gestión global. En ellas se apoyará el Presidente para planificar, organizar, sistematizar, difundir y controlar las acciones del aparato gubernamental, sin menoscabo de las labores que ejerce en su función de dirigente máximo a través de su equipo de colaboradores, tanto individualmente en la relación directa con cada uno de ellos, como por medio de entes colegiados de dirección.

2. *La Formalización de los Gabinetes Sectoriales*

Además del Consejo de Ministros, cuyas funciones están previstas en la Ley Orgánica de la Administración Central, y de entes colegiados establecidos a discreción del Presidente para materias específicas, se promoverá la formalización de Gabinetes Sectoriales, en campos tales como los de la Gestión Política, Defensa y Seguridad; de la Gestión Social; de la Gestión Cultural; de la Gestión Económica; y de la Gestión del Desarrollo Físico y de la Ordenación del Territorio.

Las funciones de estos Gabinetes Sectoriales serán, básicamente, la consideración y coordinación de los asuntos cuyas implicaciones excedan los límites de la función ministerial. Con la formalización de los mismos, se busca dejar a la consideración del Consejo de Ministros solamente las materias que la Constitución y la Ley le atribuyen expresamente, y aquellas que excedan las áreas de acción de un conjunto de gestión sectorial, o requieran coordinación con uno o más de los conjuntos restantes.

3. *El Papel de los Ministros*

Con la desconcentración del Poder Presidencial, se busca, sin menoscabo de las funciones de coordinación que a algunos se atribuya, que los Ministros sean la máxima autoridad en el campo de acción respectiva, siendo por tanto, como lo establece la Constitución, "los órganos directos del Presidente". Ello implica que gozarán de suficiente autonomía y delegación para el desempeño de sus cargos y que todos los entes de la Administración tanto central como descentralizada, de cada sector, quedan bajo su dirección y vigilancia; todo lo cual supone revalorizar la figura del Ministro.

Esta concepción del Ministro significa, por una parte, un mínimo de desconcentración del poder supremo de dirección de la Administración Pública, lo cual no implica, de ninguna manera, una disminución de la cuota de poder presidencial, sino más bien, una acentuación de sus labores esenciales de supremo conductor del

Estado, al descargar en los Ministros y demás colaboradores inmediatos, las tareas especializadas implícitas en la complejidad de la gestión pública moderna.

4. *La Organización de la Adscripción de los Entes Descentralizados*

Debido a que actualmente los entes descentralizados (empresas, institutos y patrimonios autónomos del Estado), manejan recursos muy superiores a los del Gobierno Central, y a que la gran mayoría de los servicios públicos son prestados por dichos organismos, cualquier solución administrativa que no centre su atención en una mejora sustantiva de su gestión, sería evidentemente incompleta e insatisfactoria.

Por ello, nuestros planteamientos de reorganización incluyen como elemento básico la adscripción y control de dichos entes por los correspondientes Ministros, como único medio para garantizar la integración, conducción y racionalización de la gestión administrativa del Estado. Esto se hará a través de la planificación y evaluación periódica de resultados, estableciendo sistemas de información para el control permanente de la gestión, sin menoscabo de que dentro de tal proceder se descentralicen operaciones con el objeto de brindar un mejor servicio.

En tal sentido, las empresas públicas, en la medida que sea factible, se agruparán bajo matices o "holdings" (corporaciones sectoriales) y los demás entes en consejos de coordinación sectoriales, aprovechando en lo posible, las estructuras vigentes cuyos fines lo permitan, para evitar así la creación de nuevos organismos. Todo ello para simplificar el control de gestión por parte de los Ministros, ya que de lo contrario, sería casi imposible esperar que éstos pudieran supervisar su Ministerio y los entes descentralizados adscritos al mismo. En ciertos casos, cuando la conveniencia lo aconseje, el Presidente se reservará la supervisión directa de algunos entes, manteniendo el Ministro el control respectivo.

5. *Los Cambios en las Funciones de Asesoría de Alto Nivel*

a) *La Oficina Presidencial para la Reforma Administrativa*

Se pondrá en funcionamiento la Oficina Presidencial para la Reforma Administrativa, la cual será dirigida por un grupo colegiado del más alto nivel, especie de Consejo Directivo, presidido por el Director Ejecutivo de la Oficina e integrado por cuatro personalidades destacadas en este campo, designadas por el Presidente de la República, y dos funcionarios gubernamentales de alto rango, vinculados a las funciones de Planificación y de Hacienda.

b) *La Unidad Central de Control Administrativo*

Se impulsará la creación de una nueva unidad, especie de Contraloría Interna de la Administración Pública, con funciones de control diferentes a las de la Contraloría General de la República. Esta unidad administrativa, vinculada al Ministerio de Hacienda, será la encargada de aplicar el sistema de control integrado de gestión de las políticas y estrategias y de la ejecución de los planes y programas, tanto de las dependencias centrales como de los entes descentralizados y empresas bajo la supervisión de dichas dependencias.

Este sistema de control se ejercerá también sobre la gestión de los gobiernos regionales. De esta manera se garantizará además de la eficiencia y coordinación de toda la Administración Pública, su integración hacia fines comunes.

Para cumplir sus funciones, la unidad de control interno se apoyará en las dependencias de la Administración Pública, las cuales le suministrarán los recursos necesarios y la información que dicha unidad les solicite, debidamente elaborada según las normas y procedimientos que se fijen a tal efecto.

c) *La Oficina Central de Planificación*

Se eliminarán las funciones de coordinación operativa que diluyen y debilitan las de planificación, que genuinamente le corresponden a esta Oficina, incluyendo entre estas últimas la función de control de ejecución del Plan de la Nación.

Esta Oficina será presidida por un Ministro de Estado, el cual tendrá además la supervisión de la Oficina Presidencial para la Reforma Administrativa y de la Oficina Central de Estadísticas e Informática.

d) *La Oficina Central de Estadística e Informática*

Tomando en cuenta las deficiencias que en materia de estadísticas sufren todos los sectores de la actividad nacional, y considerando que ésta es una función que por su carácter no debe estar vinculada a ningún sector en particular, se reforzará como Oficina Presidencial, para asegurarle independencia sectorial y alto rango técnico, indispensables para la evaluación histórica y prospectiva de las actividades del país y para los análisis requeridos por las organizaciones públicas y privadas.

B. *Las Estrategias para Mejorar la Gestión de la Administración Pública*

La mejora sustantiva de la Administración del Estado, no depende sólo de reformas estructurales, sino también de una mayor eficacia en su conducción. Por ello, paralelamente a los cambios en las estructuras administrativas que se estime indispensable hacer, desde el inicio del período de gobierno, se pondrá el énfasis

en un conjunto de acciones básicas encaminadas a lograr un mejor funcionamiento de los ejercicios públicos. En tal sentido nos apoyaremos en una estrategia cuyos elementos principales son los siguientes: simplificación de las actividades administrativas; descentralización y desconcentración de dichas actividades; perfeccionamiento del funcionariado; y utilización de modernas técnicas gerenciales de gestión.

1. *Simplificación de las Actividades Administrativas*

Debido al crecimiento desmesurado que ha tenido la Administración Pública en su sentido más amplio, se impone una simplificación de sus actividades, en dos direcciones: una hacia la privatización de aquellas actividades a su cargo que se estiman podrían pasarse al sector privado, por medio de los mecanismos del mercado de capitales y de la participación de sus trabajadores y proveedores de materias primas nacionales, en la propiedad de las mismas. La otra, por intermedio de la simplificación de las relaciones de los particulares con el Estado, a través de la clasificación del intrincado y complejo aparato legal al que se ha sometido al país en los últimos años, y que ha sido fuente de complicaciones y demoras administrativas, que han perjudicado económica y moralmente a la comunidad.

En la medida en que se logre ir eliminando el tradicional y negativo proceder de un Estado paternalista, sustituyéndolo por otro en el que buena parte de los fines de la sociedad y de los particulares se logren con el esfuerzo de los individuos y de las sociedades intermedias, se irá descargando el Estado de una serie de actividades que han complicado y encarecido cada vez más su actuación. Por ello, se promoverán y apoyarán todas las iniciativas de los particulares, especialmente las que provengan de grupos organizados, encaminadas a la búsqueda de soluciones a sus problemas, o al desarrollo de proyectos de carácter económico o social, o a la planificación general de la nación, que estén orientadas conforme al interés común.

En relación con la dispersión y complejidad jurídica se procederá a evaluar e integrar la multiplicidad de decretos en un cuerpo legal manejable, cuyo uso permita certeza y dé confianza a los ciudadanos.

2. *Descentralización y Desconcentración de las Actividades Administrativas*

El gigantismo y el centralismo del Estado venezolano impone un gran esfuerzo de descentralización y desconcentración de las actividades administrativas, con el objeto de dar mayor agilidad y flexibilidad a la Administración Pública, y, en definitiva, mejorar los servicios prestados.

Se considerará también, a la luz de las competencias de los poderes públicos, la posibilidad de descargar a la administración nacional, pasando algunas actividades al ámbito municipal. Creemos que es necesario detener la tendencia centralista y

evitar seguir cayendo en el círculo vicioso de quitarle competencias a los Municipios y a los Estados en base a las experiencias negativas registradas en el manejo por ellos de actividades que les ha tocado asumir; así como tampoco por el hecho de que circunstancialmente no cuenten con los recursos requeridos, ya que ambas situaciones pueden ser corregidas. Consideramos que en Venezuela tiene que promoverse la descentralización administrativa, superando ese círculo vicioso.

En términos generales y a todos los niveles, especialmente en los organismos de servicios, procuraremos un mayor acercamiento físico con los usuarios y la atención integral en los puntos de contacto con los mismos, a fin de evitar los interminables traslados, aglomeraciones y colas, a que usualmente están sometidos los ciudadanos. Asimismo, se publicará información indicativa de las normas y procedimientos a seguir, sitios a donde ir, recaudos exigidos y tiempo de respuesta, y a tal efecto se establecerá un Servicio de Información Ciudadana, tal como se indica en mi programa "Servicios Públicos Eficientes".

En relación con las zonas del interior del país, se dará plena vigencia a las medidas de regionalización, procurando en cada región la mayor independencia y autonomía de funcionamiento de las distintas dependencias administrativas.

3. *Perfeccionamiento del Funcionariado*

Se procurará la creación de un ambiente y condiciones de trabajo idóneas a cada tipo de cargo y grupos de labor, por medio de enriquecimiento de la tarea, la dignificación pública del trabajador meritorio y su participación en la gestión de la unidad a la que presta su concurso. Asimismo, se diseñarán y aplicarán sistemas de incentivos de diversos tipos para estimular la capacitación y perfeccionamiento profesional y la labor destacada. Simultáneamente el gobierno será celoso en exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas. Seremos especialmente estrictos en lo que respecta a la moralidad en el uso de los fondos públicos.

Se robustecerá la Ley de Carrera Administrativa, instrumento esencial para la creación de un servicio civil estable, y se fortalecerán los institutos públicos y privados de formación en los campos correspondientes.

4. *Utilización de Modernas Técnicas Gerenciales de Gestión*

Creemos que la simplificación de las actividades del Estado, la aplicación de normas de descentralización y desconcentración y, el mejoramiento del funcionariado, deben ir acompañados de una gestión moderna a todos los niveles de la Administración Pública, como complemento indispensable.

Se impulsará, para ser ejecutada en forma descentralizada, la microrreforma administrativa, mediante el diseño y aplicación de normas, procedimientos y métodos efectivos de trabajo, que permitan simplificar actividades, reducir papeleos,

ahorrar espacio, disminuir costos y, en definitiva, mejorar la prestación de servicios, lograr economías y evitar los continuos aumentos de gastos. Tales consideraciones son de vital importancia, ya que, por encima de todo, se debe dar el ejemplo de austeridad y eficiencia.

Se revitalizará, la importancia del trabajo en equipo, basado en el involucramiento y la participación desde la búsqueda de soluciones hasta su misma ejecución. Igualmente, se procurará la delegación de autoridad para lograr la fluidez y la agilidad administrativa indispensables para el buen servicio y la eficacia de gestión. Se dedicarán importantes esfuerzos a estimular y exigir una programación y un uso racional del tiempo, especialmente el de los funcionarios directivos, tomando en cuenta las complejidades de la moderna y racional administración y el reto que significa hacer eficiente a la Administración Pública Nacional.

IV. INFORME SOBRE LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA *

Gerald E. Caiden **

A. RESUMEN DE LOS RESULTADOS Y DE LAS PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. El programa de reforma administrativa de Venezuela ha recibido mucha asistencia externa y ha despertado considerable interés internacional. Fue decepcionante descubrir que se ha logrado relativamente poco, mucho menos de lo que se prometió, y algo completamente insuficiente en relación al esfuerzo desplegado. La modernización administrativa marcha muy en retraso de las necesidades crecientes del país. Aún persisten características de mala administración pública, criticadas desde hace más de medio siglo. Todavía no ha habido un gran empuje como resultado del trabajo preparatorio muy impresionante, realizado en el curso de los últimos veinte años.

* Este trabajo fue preparado por el autor durante una misión de cooperación técnica como consultor de las Naciones Unidas, a través del Proyecto VEN-534 "Reforma Administrativa en Venezuela", el cual lo presentó a consideración del Gobierno venezolano en agosto de 1975, sin la aprobación previa de las Naciones Unidas. Por consiguiente, las opiniones expresadas aquí no son necesariamente las de esa Organización.

** Gerald Caiden nació en Londres en 1936 y estudió en la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, en donde obtuvo su Doctorado en gobierno comparado. Ha sido profesor en la Universidad Nacional de Australia en Canberra, y en la Universidad Hebrea de Jerusalén, y actualmente es Profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de California del Sur, Berkeley. El profesor Caiden ha realizado trabajos de campo en Administración Pública Comparada en Canadá, Australia, India e Israel. Es autor de varios libros especializados, entre ellos, *El Servicio de Carrera y la Burocracia de la Mancomunidad Británica*, *La Reforma Administrativa*, y otros sobre aspectos administrativos del desarrollo económico y social, como también de diversas monografías y artículos sobre Administración Pública y Administración para el Desarrollo.

2. La falta básica no ha sido de estrategia, sino la falta de fuerte apoyo político para respaldar un amplio programa de reforma administrativa, junto con notables diferencias partidistas en cuanto a la responsabilidad final por la reforma administrativa. Desde 1945, los regímenes constitucionales han abogado por una reforma fundamental en aspectos constitucionales y administrativos del Estado. Los regímenes militares no lo han hecho. Los Presidentes han propugnado esquemas de modernización administrativa sólo para ser bloqueados por sus propios Consejos Ministeriales o por la legislatura. Y aún en los casos en que se han aprobado macrorreformas, la política ha paralizado su implementación práctica. La microrreforma, basada en la decisión ejecutiva ha tenido más éxito, pero ha sido dispareja y ha dejado intactas las principales fallas y los defectos en el sector público.

3. La estrategia adoptada se ha basado en cinco principios adecuados, realistas y sólidos, a saber:

- a) La iniciativa gubernamental en la reforma administrativa.
- b) La asociación de los esfuerzos de reforma administrativa con la planificación nacional y la coordinación gubernamental.
- c) La institucionalización de las actividades de reforma administrativa.
- d) El programa coordinado de reforma administrativa.
- e) La ayuda extranjera.

Todos han funcionado, hasta el punto que el Gobierno venezolano hoy dispone de los planes, propuestas, esquemas y detalles necesarios para implementar un amplio programa de calidad para la modernización administrativa. Además, se ha logrado experiencia suficiente, en esta etapa esencial de planificación y preparación, como para saber cuáles aspectos institucionales requieren revisión y reorganización.

4. El organismo central de reforma administrativa, la Comisión de Administración Pública (C.A.P.), no ha podido lograr suficiente apoyo político e institucional como para ir muy lejos. Su mejor conquista práctica importante, la Ley de Carrera Administrativa de 1970, bajo la responsabilidad de su Oficina Central de Personal (O.C.P.), escapó a su control. Su plan maestro de Reforma Administrativa fue incorporado en el IV Plan de la Nación, pero no ha sido implementado. El resto de su trabajo de reforma administrativa y de adiestramiento ha sido penoso y lento en lograr resultados. En la microrreforma ha tenido más éxito y varias entidades han hecho con su apoyo sus propias microrreformas. Es comprensible la impaciencia con la C.A.P., pero ninguna organización colocada en su posición, habría podido hacerlo mejor. Sin suficiente apoyo político

que le respalde, la C.A.P. no pudo persuadir a los organismos operativos que hiciesen voluntariamente las cosas que la Legislatura había bloqueado. Hasta este punto, la reforma diseñada centralmente, ha fracasado. Siendo insuficiente la iniciativa local para llenar el vacío, se impone una reconsideración de la estrategia.

5. No es acertado afirmar que como el esfuerzo de reforma administrativa no ha tenido mucho impacto práctico, la estrategia debe ser defectuosa. Cualquier otra estrategia durante el período 1958-75 hubiera dado peores resultados. Había que empezar en alguna forma y fue natural recurrir a los planes generales, a los aspectos legales, a la institucionalización de la reforma, y a su coordinación central. Si no se pudo progresar mucho en estas direcciones, había pocas esperanzas que se pudiese progresar en otras. El que los resultados no hayan correspondido a las expectativas no debe causar pesimismo. Al contrario, el Gobierno venezolano tiene a su disposición, si lo desea, una amplia variedad de instrumentos listos y dispuestos para implementar un plan maestro impresionante de modernización administrativa.

6. Para asegurar que los sólidos cimientos construidos entre 1958 y 1975 puedan dar lugar a una buena superestructura a lograrse alrededor de 1990, se hacen las recomendaciones siguientes:

Documentación

a) Se debería designar a una autoridad central para que recopile todos los estudios disponibles sobre esfuerzos de reforma administrativa y los archive juntos en un lugar accesible, y mantenga un índice de documentos listos para la consulta (Párr. 16). Esto permitirá a los interesados en la reforma administrativa estudiar su historia y sacar lecciones de la experiencia pasada.

Iniciativa gubernamental

b) Hay que continuar la iniciativa gubernamental (Párr. 44) si se desea lograr la modernización administrativa. El compromiso del Gobierno con la reforma administrativa es imperativo, y si se ha de asegurar que lo que se ha empezado no se perderá, su compromiso tiene que reflejarse en una inversión creciente, continua, y un fuerte apoyo político e institucional, y una mayor impaciencia contra la resistencia y la oposición a la reforma (Párr. 50).

c) La iniciativa del Gobierno debe ser global y amplia (Párr. 51), no debería ser esporádica y fragmentaria, es decir, se ha de realizar un amplio esfuerzo que abarque a todos los niveles del Gobierno, todas las empresas autónomas del sector público, y la empresa privada, de modo que ninguna parte se

rezague significativamente con respecto a las demás y actúe como peso muerto sobre el progreso nacional (Párrs. 72, 101, 103).

d) En el Poder Ejecutivo, se debería designar a un Ministro que tenga la responsabilidad de coordinar todos los esfuerzos de reforma administrativa y pueda consolidar todos los organismos asesores y operativos centrales de reforma administrativa, bajo su jurisdicción (Párr. 53). Sin embargo, preferentemente esa persona debería ser el mismo Presidente de la República (Párrs. 53, 71), y para facilitar la aprobación de la legislación sobre modernización administrativa, se debería establecer un comité legislativo que asista al Ministro o a la Oficina Presidencial en la preparación de la legislación (Párr. 53).

e) El Gobierno Venezolano debería decidir prontamente qué partes del Programa de Reforma Administrativa incorporado en el IV Plan de la Nación deberían adoptarse sin cambios, o revisarlas o rechazarlas y cuáles entidades deberían preparar alternativas (Párrs. 54, 71). Se presenta actualmente una oportunidad de oro que no se debería desperdiciar (Párrs. 11, 114). Se requiere acción decisiva ahora mismo (Párr. 114).

La asociación con la planificación nacional y la coordinación gubernamental

f) Se debería separar la reforma administrativa de la planificación nacional, pero no de la coordinación gubernamental (Párr. 59); podría permanecer bajo la supervisión del Ministro para la Planificación (que en este caso sería también de Gerencia Administrativa) en caso de que no se pudiera encontrar otro sitio en el Gobierno donde colocarla.

Institucionalización de los esfuerzos de reforma administrativa

g) Las iniciativas de reforma administrativa deberían centralizarse en un nuevo organismo (para reemplazar a la C.A.P.) denominado Oficina de Gerencia y Desarrollo Administrativo (Párr. 62) con amplias responsabilidades y funciones operativas (Párr. 62, 65). Debería tener gran categoría, contar con fuerte apoyo político e institucional (Párr. 57), con nexos formales con las organizaciones gubernamentales y la dirección de alta política. Debería disponer de recursos suficientes y personal de gran calibre (Párr. 66). Debería estar dotada de oficinas sucursales en las entidades operativas del Gobierno (Párr. 67), y se debería desplegar el máximo esfuerzo para crear un buen equipo de reformadores administrativos capaces (Párr. 68). Habrá de tener tres nuevas áreas de responsabilidad no cubiertas hasta ahora (Párr. 69).

h) La Oficina de Gerencia y Desarrollo Administrativo debería colocarse junto al Presidente (Párr. 57, 71), pero también podría estar situada en el Ministerio de Hacienda, en el Ministerio de Justicia, en el Ministerio del In-

terior, o en la Contraloría General de la Nación (Párr. 71). De no poderse hallar ningún otro lugar adecuado, se la podría dejar bajo el Ministro de Planificación, quien en este caso tendría funciones duales de Planificación y Gerencia y Desarrollo Administrativo (Párr. 52).

i) Se debería agregar al Gabinete Presidencial un nuevo Consejo Asesor de la Presidencia para asuntos de Gerencia y Desarrollo Administrativo (Párr. 70).

j) Los esfuerzos existentes se deberían suplementar con una Asociación Venezolana de Gerencia, con el Instituto Nacional de Productividad, con un Consejo Nacional de Escuelas de Política Pública y Administración y un Centro de Estudios Políticos (Párr. 72).

Programa Coordinado

k) Se deberían establecer metas y objetivos concretos para la reforma administrativa.

l) Habría que explorar tres nuevas áreas: i) Controles fiscales adecuados y una auditoría eficiente (Párr. 75); ii) Oficinas Públicas de reclamos (Párr. 76), y iii) Mejoramiento de la imagen del servicio público (Párr. 77-78).

m) Habría que adoptar nuevas tácticas, incluyendo (i) la transferencia del énfasis actual en desarrollo institucional básico hacia el desarrollo de la administración sectorial (Párr. 79); (ii) ataques rápidos y periódicos a problemas sectoriales, con grupos de trabajo *ad hoc* (Párr. 80); (iii) una mayor concentración en aspectos de ética administrativa y un programa en gran escala de educación y adiestramiento, especialmente en cuanto a la atención al público (Párr. 108-110).

n) Ningún programa coordinado podrá tener éxito sin fuerte apoyo político (Párr. 102-103), una campaña resuelta para impedir la corrupción (Párr. 106), y el acuerdo político para despolitizar las áreas claves del sector público y los principales cargos de carrera (Párr. 106).

o) Un programa coordinado deberá incluir normas de administración pública (Párr. 104-107) y por esta razón, no se podrá lograr la eficiencia de los libros de texto, sin restricción de las libertades civiles (Párr. 107), y no deberían esperarse resultados milagrosos (Párr. 105).

Cooperación técnica extranjera

p) Mientras no se haya desarrollado a plenitud la capacidad nacional para hacer reformas administrativas, la cooperación técnica extranjera es inevitable

(Párr. 83). Se debería desplegar un mayor esfuerzo para crear una capacidad técnica nacional (Párr. 85) a través de la Escuela Nacional de Administración Pública (Párr. 66) y depositar mayor responsabilidad en el talento local (Párr. 92).

q) El Gobierno venezolano debería iniciar negociaciones ahora mismo para renovar el contrato del Proyecto VEN-534, con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Párr. 84), y lograr que las Naciones Unidas ofrezcan contratos de largo plazo a los expertos extranjeros (Párr. 84).

r) Se debería enviar a funcionarios y educadores venezolanos al exterior para realizar estudios especializados en reforma administrativa y se debería ofrecer contratos a instituciones extranjeras, para que cooperen en labores de adiestramiento aquí en Venezuela (Párr. 84).

Alternativas abiertas al Gobierno venezolano

s) Las tres alternativas principales son: i) continuar con el esfuerzo actual de reforma administrativa, con pequeñas alteraciones, ii) terminarlo y reemplazarlo, y iii) ampliar el programa en forma considerable (Párr. 15).

t) En la reorganización de la C.A.P. y de otros instrumentos de reforma, la iniciativa de la reforma puede asignarse a la Oficina del Presidente de la República, o al Ministro de Hacienda, o del Interior, o de Justicia, o a la Oficina del Contralor General de la Nación o al Ministro de Planificación (Párr. 86).

La reforma administrativa y el progreso nacional

u) La modernización administrativa debería considerarse como parte integrante del desarrollo nacional (Párrs. 13, 44-49, 88-91, 102-103, 112-113) y de la madurez política (Párrs. 99, 101).

7. El Gobierno Venezolano debería enfrentar resueltamente el problema y terminar con el malestar actual con respecto a la política de reforma administrativa. Está en juego el respaldo administrativo efectivo a los esfuerzos de desarrollo nacional, ya que éste se puede construir sobre las arenas movedizas de la corrupción, el despilfarro, la mala administración, y la burocratología, o sobre los cimientos sólidos de la efectividad administrativa, la eficiencia y la economía. El fracaso en la modernización administrativa ahora puede malograr el progreso que se está logrando y atrasar durante décadas el verdadero desarrollo nacional. Esa ha sido la experiencia en Venezuela en el pasado. Hoy en día, se puede reforzar el progreso del país si se hacen inversiones mayores en el sistema administrativo y se implementan los preparativos hechos en el período 1958-75, dentro de un programa amplio y resuelto de reforma administrativa durante la próxima década.

B. ANTECEDENTES

8. Este informe resume las conclusiones del profesor Gerald Caiden, consultor de las Naciones Unidas y Profesor de la Universidad de California del Sur, Los Angeles, California, EE. UU., cuya misión en Venezuela se realizó del 12 de julio al 3 de agosto de 1975.

9. Sus términos de referencia fueron los siguientes:

El consultor a corto plazo estudiará y preparará un informe sobre el esfuerzo de reforma administrativa desde 1960 hasta el presente en Venezuela. Dará énfasis especial a las diversas estrategias usadas en la reforma administrativa durante este período, tomando en cuenta el contexto social, económico y político en que se formularon y ejecutaron esas estrategias.

Finalmente, el consultor a corto plazo hará recomendaciones sobre la estrategia para la reforma administrativa de acuerdo con la situación actual en Venezuela.

10. Temprano en la misión se reconoció que con el tiempo limitado disponible, el profesor Caiden no podía emprender una historia descriptiva de la reforma administrativa en este país o compilar una relación completa de lo que había sucedido desde que el Gobierno de Venezuela institucionalizó por primera vez sus intenciones de reforma, en la Comisión para Estudios Financieros y Administrativos (C.E.F.A.) a fines de la década de los años 40. El profesor Caiden se concentraría en el período que se inicia con el establecimiento de la Comisión de Administración Pública (C.A.P.), y en particular en los acontecimientos más recientes desde que la C.A.P. fue vinculada a CORDIPLAN y el Gobierno Venezolano se comprometió en un amplio programa de reforma administrativa de cinco años (1969-1974), y obtuvo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo cooperación técnica para implementar el programa (1972-1977) a través del Proyecto VEN-534. Aunque este informe ha sido recopilado en base a las muchas publicaciones de la C.A.P. y de las Naciones Unidas que bosquejan los esfuerzos de reforma administrativa, no hay intención de repetir lo que ya se puede obtener fácilmente en Venezuela, sino concentrarse en los rasgos sobresalientes que afectan la estrategia administrativa tal como los ve este consultor.

11. En esta misión el consultor obtuvo valiosa asistencia del personal del Proyecto VEN-534, el nivel directivo de la C.A.P., de CORDIPLAN, y las partes interesadas relacionadas al programa de reforma administrativa. El consultor quería expresar su gratitud para con todos ellos. Pero le gustaría destacar que este informe no refleja en modo alguno los puntos de vista de esas personas, sino que ha sido formulado con total independencia.

12. En todo el informe el término "reforma administrativa" es el que utiliza la División de Administración Pública de las Naciones Unidas para refe-

rirse al esfuerzo destinado específicamente a introducir cambios fundamentales en la administración pública por medio de reformas amplias y sistemáticas, o al menos por medio de mejoras sustanciales en uno o más elementos claves del sistema. La estrategia se refiere a la manera en que se concibe, planifica y se le da forma a dicho esfuerzo en Venezuela.

C. LA MISION

13. La misión se llevó a cabo dentro del marco del Proyecto VEN-534 de las Naciones Unidas. Al igual que varios otros consultores de las Naciones Unidas empleados por el Proyecto anteriormente, se basó en la presunción de que ningún gobierno en el siglo XX, cualquiera que sea su ideología política o su naturaleza, puede dejar de comprender la necesidad de un sector público efectivo, eficiente y económico. Sin una estructura organizacional segura, estable, confiable y adecuada, no podría gobernar en modo alguno. Sin un aparato administrativo fuerte y competente que le dé respaldo, no podría realizar mucho. Sin un alto nivel de servicio público y administradores calificados que lo manejen, no podría lograr mucho en el camino del desarrollo político, económico y social, o en el mejoramiento sustancial de la calidad de vida del pueblo. Sin funcionarios de carrera dedicados, con espíritu público y ético, no podría contener la marea de incompetencia, despilfarro, corrupción, discriminación, indiscreción y abuso de poder político, que podría incitar al pueblo a removerlo del Poder y quizás terminar con ese tipo de Gobierno. El Gobierno es asunto de confianza pública entre los gobernantes y gobernados y la reforma administrativa es el instrumento importante que robustece los nexos entre ambos y los protege contra los excesos burocráticos que los haría prisioneros con la mala administración pública.

14. Desde que la primera misión en Administración Pública de las Naciones Unidas, llevada a cabo por el profesor Herbert Emmerich en 1958, condujo a la creación de la Comisión de Administración Pública (C.A.P.), encargada de la tarea de promover en forma permanente reformas administrativas, y de mejorar la administración pública, han ocurrido diversos cambios, siendo uno de los más importantes la vinculación de la C.A.P. con CORDIPLAN en 1969, y la preparación de un plan de reforma administrativa global e integrado, destinado a mejorar la capacidad administrativa del sector público. Una síntesis de dicho plan fue incorporado por CORDIPLAN en el IV Plan de la Nación (1970-74) y este plan debía ser implementado por la C.A.P., con la ayuda de la cooperación técnica del Proyecto VEN-534 de las Naciones Unidas. La misión de este consultor en reforma Administrativa es de alcance más limitado, por cuanto se concentra en el análisis de la estrategia de la reforma administrativa, y su evolución a partir de 1958.

15. El nuevo Gobierno tenía ante sí, en momentos en que ocurre esta misión, tres alternativas principales:

- a) Continuar el programa tal como estaba, sin cambios sustanciales, es decir, renovar el convenio VEN-534 de las Naciones Unidas, continuar las actividades existentes, y proseguir con la estrategia del Gobierno anterior;
- b) Terminar el programa con el término del convenio de las Naciones Unidas, alterar los arreglos, y adoptar una estrategia diferente;
- c) Ampliar el programa, invertir más recursos para elevar la calidad del sector público, y buscar ayuda internacional adicional.

Como muchas de las características de la administración pública venezolana que habían promovido las iniciativas de reforma administrativa en los años 30 persistían cuarenta años después, a pesar de la aceleración de los esfuerzos de reforma en el intervalo, era improbable que se diera término a esos esfuerzos por completo. Pero era razonable esperar que todo el programa fuera revisado, y que de hallarse deficiente, sería modificado considerablemente, dando como resultado un cambio de rumbo. La conveniencia de mejorar la calidad del sector público no estaba en discusión, ni tampoco la terminación de las iniciativas de reforma administrativa. Lo que sí se cuestionaba era si la estrategia actual obtenía lo que se suponía que debía lograr, y si se la podía mejorar. El Gobierno parecía indeciso. Pero en el curso de la misión, el 15 de julio de 1975, el Ministro de Planificación anunció que la C.A.P. iba a ser reorganizada y que la responsabilidad por la reforma administrativa podría ser transferida a CORDIPLAN.

16. El consultor tropezó con diversos obstáculos iniciales que dificultaron su misión de evaluación de la estrategia de la reforma administrativa. Al principio no estaba claro cuáles autoridades eran responsables de registrar los esfuerzos de reforma administrativa. Varias de ellas contaban con encuestas bastante amplias de sus propios esfuerzos, pero ninguna tenía un conjunto de registros completos e ininterrumpidos de todo el programa, y las autoridades centrales (por ejemplo, C.A.P., CORDIPLAN), sólo tenían datos incompletos de lo que se había hecho en los Ministerios y otros organismos operativos. El consultor tuvo que confiar en los documentos recopilados por personas en forma individual. En particular, el consultor agradece la contribución del ex Presidente de la C.A.P., doctor Allan Brewer-Carías, quien ha hecho varias publicaciones extensas sobre los esfuerzos de reforma administrativa en Venezuela y permitió al consultor utilizar el material de información de que dispone. Segundo, los archivos disponibles están esparcidos en diversos lugares y es difícil conseguirlos en préstamo y mucho más, reunirlos en un solo lugar para fácil acceso. Tercero, la naturaleza

de los registros, deja mucho que desear. Muchos son repetitivos. Otros documentan planes, ideas, propuestas, esquemas, bosquejos. Pocos analizan en realidad lo que se ha hecho o logrado en cuanto a resultados tangibles. La impresión que deriva cualquier consultor de esos registros es que se trata de un gran número de ejercicios técnicos que habían tenido poco efecto práctico. Para corregir este tipo de malestido en el futuro y sobreponerse a esos obstáculos, *se debería designar una autoridad central que recopile el material disponible sobre los esfuerzos de reforma administrativa, los archive juntos en un lugar accesible, y lleve un índice de los documentos para la consulta fácil.* Se debería disponer de copias de material no reservado en la biblioteca de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), en el banco de datos de la C.A.P. para uso de los estudiantes y del público, y en el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CIAPED) de la Comisión de Administración Pública.

D. ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA 1958-1969

17. Antes de 1958, la reforma administrativa en Venezuela era un asunto casual y fragmentario. Se dejaba a la iniciativa de los individuos. No había estrategia. No había esfuerzo gubernamental coordinado, ni liderazgo o dirección gubernamental, ni organismos gubernamentales investidos de poder o de responsabilidad para iniciar las reformas administrativas. No había una fuerte agitación política en pro de la reforma administrativa como tal. La poca iniciativa y presión que existían, provenían de las críticas de la prensa a la ineficiencia y el despilfarro del Gobierno, y la agitación dentro de los partidos políticos (cuando se les permitía existir) para que se mejoraran los servicios públicos, y los esfuerzos locales en el seno de la burocracia pública para reformar las diversas unidades. En 1947, el Gobierno creó una comisión para investigar los acuerdos financieros y administrativos (C.F.F.A.) en el Ministerio de Hacienda, pero ésta se concentró en la administración fiscal y sólo duró corto tiempo. De vez en cuando solían probarse leyes relativas a la reforma administrativa. Se llevaron a cabo algunas reorganizaciones y alteraciones estructurales. En el período 1930-1950, por ejemplo, se agregaron seis nuevos ministerios a los siete que ya habían sido creados por Gómez durante su dictadura centralizada (1907-35). Se introdujeron nuevos métodos y procedimientos en las unidades locales, y a estas reformas microadministrativas se agregaban algunos esfuerzos por descentralizar la autoridad. Pero el efecto general fue fragmentario, al azar, disparejo, y muy improductivo.

18. Esta situación intolerable indujo al Gobierno Provisional que sucedió a la dictadura de Pérez Jiménez (1952-58) a buscar ayuda externa. En 1958 se hizo una solicitud a las Naciones Unidas, para que proporcionara un consultor técnico que se encargara de estudiar la administración pública venezolana y recomendará un plan de acción para la modernización administrativa, ya que a las

claras, la maquinaria de Gobierno existente era inadecuada para un Estado administrativo moderno y no apta para un Gobierno representativo. En su "Informe sobre un estudio preliminar acerca de posibilidades de mejoras en la administración pública de Venezuela", fechado el 5 de mayo de 1958, el profesor Herbert Emmerich identificó las principales necesidades de reforma en (a) La Oficina Presidencial y el Ministerio de Hacienda, (b) los Ministerios, los institutos autónomos, y las relaciones intergubernamentales, y (c) la creación de un sistema de méritos en la administración de personal público. También propuso la creación de una Comisión Nacional de Administración Pública del tipo Hoover para que investigara la administración del sector público y formulara recomendaciones de reforma, y el empleo de firmas consultoras a base de contratos para que realizaran la parte principal de la investigación y el análisis.

19. El Gobierno se decidió por un enfoque ligeramente distinto. Al hacerlo, adoptó los principios más importantes de la estrategia de reforma administrativa que han persistido hasta la fecha, a saber:

- a) Iniciativa del Gobierno en la reforma administrativa.
- b) Asociación de los esfuerzos de reforma administrativa con la planificación nacional y la coordinación del Gobierno.
- c) Institucionalización de las actividades de reforma administrativa.
- d) Programa coordinado de reforma administrativa.
- e) Asistencia externa.

Lo que hizo el Gobierno fue establecer por ley del 27 de junio de 1958 la Comisión de Administración Pública (C.A.P.), con un personal sacado del Ministerio de Hacienda, para que estudiara la organización, los métodos y los procedimientos de la administración pública y las condiciones del servicio público, y propusiera reformas administrativas. La C.A.P. se organizó en tres ramas que trataban de personal, organización, y métodos y procedimientos, y contrató los servicios de tres compañías consultoras en administración, de los Estados Unidos, una para cada rama, J. L. Jacobs and Co., Chicago (personal), Public Administration Service, Chicago (organización) y Griffenhagen and Associates, Nueva York (sistemas y procedimientos).

20. Hay que examinar detenidamente los cinco principios de la estrategia del Gobierno.

a) *La iniciativa gubernamental en la reforma administrativa.* El Gobierno reconoció que su autoiniciativa era inadecuada. Las unidades que más necesitaban reformas eran menos propensas a reconocerlo. En todo caso, había problemas

universales que requerían atención y dirección central, y había cuestiones de estructura, de personal y de distribución de funciones, que iban más allá de las puras consideraciones administrativas. Como la iniciativa no podría provenir de afuera ni de abajo, el único curso de acción era imponerla desde arriba. Inicialmente se atribuyó la responsabilidad de coordinar el trabajo al Ministro de Hacienda, pero la C.A.P. se consideró como directamente responsable ante el Presidente y como parte de la Oficina Presidencial.

21. b) *Asociación de los esfuerzos de reforma administrativa con la planificación nacional y la coordinación gubernamental.* El interés del Gobierno en la reforma administrativa nacía de su preocupación por el desarrollo nacional y la necesidad de acelerar el crecimiento económico mediante la planificación nacional y las inversiones en el sector público, y también de su preocupación por la descentralización gubernamental y la necesidad de realizar y mejorar la calidad, las funciones y las actividades de los gobiernos estatales y municipales. La remodelación del sector público comprendido en la reorganización, afectaría la planificación nacional, y los objetivos y las prioridades de la planificación afectarían a su vez a la reforma administrativa. De modo semejante, la desconcentración del Gobierno, y la creación de programas regionales, conllevaría una reforma administrativa, y ésta afectaría la distribución de la autoridad entre los diferentes componentes geográficos del Gobierno. Aunque no se contemplaron lazos formales con la Oficina Central de Coordinación y Planificación, que había sido creada por separado por ley en 1958, extrayendo también su personal del Ministerio de Hacienda y colocándolo en la Oficina de la Presidencia, el Presidente de la C.A.P. se vio obligado a coordinar el trabajo de la reforma administrativa con CORDIPLAN.

22. c) *Institucionalización de las actividades de reforma administrativa.* El Gobierno reconoció que era de orden práctico la institucionalización de la reforma administrativa en un órgano oficial, constituido legalmente, financiado con el presupuesto nacional, y con poderes para contratar personal que investigara las condiciones administrativas del sector público y sugiriese modos y maneras de mejorarlas. La institución tendría alta categoría dentro del sistema de Gobierno. No tendría otras responsabilidades. Estaría capacitada para emplear a expertos. Tendría facultad para investigar e informar. Con el tiempo examinaría los hechos y formularía propuestas prácticas y factibles para su implementación.

23. d) *El programa coordinado de reforma administrativa.* Una autoridad central podría formular leyes aplicables a todo el sector público o a parte del mismo que comprendiera más de una unidad separada. Aseguraría la aplicación universal de los principios generales. Determinaría las prioridades en la reforma administrativa y coordinaría los esfuerzos aislados.

24. e) *La asistencia extranjera.* El Gobierno reconoció que tal vez no se disponía de suficientes especialistas en Venezuela para llevar a cabo un programa ambicioso de reforma administrativa. Ya había contratado a un experto extranjero y no se opondría a que se empleara otra ayuda externa en aspectos en los que no se disponía de experiencia local.

25. Estos principios de estrategia eran sensatos, adecuados y realistas en las circunstancias de Venezuela en las postrimerías de los años 50. Pronto dieron fruto. Las tres ramas originales, ayudadas por la asistencia técnica extranjera se consolidaron en una rama de personal, de organización y métodos, que trabajó en la reforma macroadministrativa, en otra de sistemas y procedimientos que se orientaba más hacia la reforma microadministrativa. La sección de personal se dividió para convertirse en la Oficina Central de Personal, que se ocupó de preparar una Ley de Servicio Civil, un plan de clasificación y remuneración, y un sistema para reclutamiento y selección, que posteriormente formó la base de la Ley de Carrera Administrativa de 1970, aunque durante los años 60 luchó contra obstáculos políticos e institucionales en la introducción del sistema de méritos y la normalización de las condiciones de empleo en el sector público. Organización y métodos se fusionó con sistemas y procedimientos para convertirse en la Oficina Central de Organización y Métodos, que proporcionó servicios microadministrativos a los Ministerios, a la vez que realizaba estudios macroadministrativos propios, como la reorganización de los servicios de protocolo y de los servicios informativos del Gobierno, y de áreas sectoriales como los servicios de salud, y de obras públicas. La Oficina Central de Organización y Métodos también se hizo responsable de coordinar el procesamiento de datos y el uso de computadoras en el sector público. En 1962 el adiestramiento impartido hasta entonces por el Ministerio de Hacienda, pasó a la Escuela Nacional de Administración Pública, la cual se agregó a la C.A.P. junto con un centro de documentación en administración pública y una unidad de investigación responsable por los estudios de reforma administrativa.

26. Evidentemente en las postrimerías de los años 60, algo andaba mal con el concepto original de la reforma administrativa institucionalizada. El trabajo valioso de la C.A.P. no llegaba al fondo de las necesidades de la reforma administrativa. Se había desviado de la macrorreforma y encaminado hacia aspectos marginales interesantes, pero éstos no estaban coordinados como para producir un enfoque sistemático. El único importante —el de la Ley de Carrera Administrativa— tropezaba con fuerte resistencia. No se había abocado a ninguno de los otros, tales como la reestructuración de la maquinaria de Gobierno o la reorganización del sistema fiscal, o el mejoramiento de la imagen de los servicios públicos, o la proposición de leyes generales para regir los procedimientos administrativos en el sector público, o aún examinar si eran necesarias las unidades

de gobierno. Sus investigaciones habían sido periféricas más bien que centrales, y sus recomendaciones y propuestas no contaban con suficiente respaldo político. De hecho, después de 1961, la Presidencia de la República pareció haber perdido interés en la reforma administrativa, y enfrentada a la oposición política en la Legislatura, todo el impulso virtualmente se paralizó. La implementación de la reforma administrativa era muy débil. La C.A.P. no coordinaba los esfuerzos de reforma administrativa aún dentro de su propia estructura, y no sacaba partido de la ayuda extranjera.

27. ¿Qué había sucedido? Muchas cosas, pero la falla principal era probablemente el colapso del apoyo político. Entonces, la C.A.P., con recursos insuficientes y sin respaldo, había sido abrumada por sus propias tareas. Había tanto que hacer que nadie sabía dónde comenzar y dónde concentrar esfuerzos. Era necesario hacer todo al mismo tiempo. Por cuanto la administración pública se desenvolvía en un estado de anarquía, había que hacer algún esfuerzo para regularizarla y normalizarla mediante directrices generales, leyes y principios, y hacer cumplir dichas normas, señalar, medir y subsanar las desviaciones. Había que proteger los fondos públicos y la propiedad pública y velar para que no fuesen despilfarrados o distraídos para fines no autorizados; asegurarse de que los funcionarios que los manejaban fuesen responsables, moralmente inobjectables, y que supiesen cómo manejar los presupuestos y hacer uso efectivo de las finanzas públicas. El sector público experimentaba dificultades para atraer a gente de calidad y aquella con que contaba estaba recargada de trabajo y mal pagada, y por consiguiente, dispuesta a marcharse o a exigir condiciones excepcionales para sí. Las prácticas de personal eran primitivas y desalentaban a quienes eran competentes. Se desperdiciaba el talento y los funcionarios no estaban bien preparados para sus cargos. La disciplina era un problema. Había gran número de organizaciones gubernamentales que duplicaban sus actividades provocando confusión pública, y nadie sabía realmente lo que hacía, cómo estaban estructuradas, cómo operaban, ante quién eran responsables, y si se podía simplificar, racionalizar, dinamizar y revisar toda la maquinaria de Gobierno, para una prestación más afectiva de los servicios públicos. Todo esto suscitaba problemas constitucionales acerca de la naturaleza del Gobierno, la distribución de los poderes entre los diferentes niveles de Gobierno, y la ubicación de la responsabilidad por la reforma administrativa con el Ejecutivo o la Legislatura. También llamaban la atención los organismos autónomos de todas formas y tamaños que operaban libremente, sin un control político estricto, o normas comunes. Dentro de todas estas organizaciones, los procedimientos y métodos a menudo eran obsoletos e inadecuados. La disposición y el diseño de distribución física eran rudimentarios y su equipo, herramientas y técnicas anticuados. Se desconfiaba del empleo de la mecanización y de las computadoras. Cada sector tenía sus propios problemas administra-

tivos peculiares, y encima de todo esto, había muchos problemas metodológicos para llevar a cabo una buena investigación y luego hallar soluciones adecuadas, e implantar mejoras importantes. Era una lista larga de problemas, afectada por el humor del Gobierno, el talento disponible, y los obstáculos confrontados.

28. El Gobierno no había impartido directrices a la C.A.P. Tampoco le había otorgado expresamente poderes, ni definido sus propósitos en detalle. No le había indicado el ámbito de sus actividades o las organizaciones que caían dentro de su mal definida jurisdicción. Tampoco le había dado seguridad de respaldo político o institucional. La C.A.P. había sido injertada en la administración central tradicional del Gobierno, con nexos por demás tenuous con la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda, CORDIPLAN y otras unidades gubernamentales. Se habían implicado ciertas tareas, pero jamás se las había señalado concretamente. La C.A.P. había sido arrojada al difícil remolino de la reforma administrativa con apoyo inadecuado y se la había dejado, para que se desempeñara como mejor pudiera, con recursos totalmente inadecuados para hacer cualquier tarea razonable. Buscó refugio en actividades relativamente seguras y no controvertidas. No ofrecía reto alguno. No podía conservar su personal, ni tener suficiente coherencia interna y continuidad para formar un equipo, emprendedor y enérgico, para impulsar las reformas administrativas frente a un sector público renuente y escéptico.

29. No se podía dejar que continuara este estado de cosas. Al cabo de una década de esfuerzo, la situación era insatisfactoria. La C.A.P. no llamaba la atención. No había hecho mucho para justificar una mayor prioridad dentro de la política del Gobierno. Quizás el propio Gobierno no sabía lo que quería de la reforma administrativa. Tal vez subestimó lo que estaba implícito en una reforma administrativa importante y esperó resultados rápidos y mejoras sorprendentes en el sector público, completamente injustificadas bajo cualesquiera circunstancias; esa fue la situación bastante precaria de la reforma administrativa en los años 60 en Venezuela. Con el advenimiento de un nuevo Gobierno al Poder en 1969, se hizo una revisión. Se empleó de nuevo la ayuda extranjera. Se buscó intercambio de experiencias en otros países latinoamericanos que enfrentaban problemas semejantes, y una vez más, se obtuvo cooperación de las Naciones Unidas para ayudar a desenmarañar la situación y sugerir un nuevo enfoque. Algunas cosas estaban claras. Otros países latinoamericanos no habían logrado un éxito mucho mayor en sus reformas administrativas, de modo que Venezuela no tenía razones para sentirse avergonzada. Su estrategia no podía ser criticada, aún cuando la ejecución no había dado los frutos apetecidos. La C.A.P. había establecido un reclamo simbólico para la reforma administrativa. Su Oficina Central de Personal había sido instrumental en la negociación de una ley de personal público que tenía buenas probabilidades de ser aprobada. Su Oficina Central de

Organización y Métodos había logrado una buena reputación en la reforma microadministrativa. Su Escuela Nacional de Administración Pública había mostrado cierta promesa al haber podido atraer a gente de cierta calidad al servicio público e imbuir a sus estudiantes con la idea de que el buen administrador es un innovador y un reformador. Además, a nivel municipal, FUNDACOMUN había realizado en los años 60 un programa de autorreforma administrativa con ayuda extranjera, y los resultados preliminares demostraban mejoramiento considerable en aquellos funcionarios públicos que habían participado en el programa. Había razones para suponer que esfuerzos similares podían mejorar la capacidad administrativa para implementar los planes de desarrollo nacional, sectorial y regional que tenía en mente el Gobierno.

E. LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA 1969-1975

30. En su reconsideración de los esfuerzos de reforma administrativa, en 1969 el Gobierno de Venezuela reafirmó la importancia fundamental de acentuar la importancia del sector público como parte integral de la planificación nacional y de la descentralización gubernamental. No se había hecho lo suficiente sobre esto. Por consiguiente, el Gobierno resolvió fortalecer las iniciativas de reforma administrativa y emprender un programa mucho más ambicioso que los desarrollados hasta entonces. Resolvió no cambiar la estrategia básica de ninguno de los cuatro puntos principales sino reforzarla.

31. a) *La iniciativa del Gobierno en la reforma administrativa.* En una serie de decretos y de documentos oficiales entre 1969 y 1971, el Gobierno de Venezuela confirmó sus intenciones de realizar un programa ambicioso de reforma macroadministrativa, apoyarlo política e institucionalmente, y proporcionar los fondos necesarios y los recursos de inversión. Había que preparar un plan en gran escala, contratar asistencia técnica, y explorar las posibilidades de regionalización. El Gobierno estimuló a la C.A.P. para que estructurara un plan de reforma administrativa global, asignó recursos para obtener cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y se comprometió a la regionalización. Hizo esto mediante una serie de pasos.

1. El Decreto Nº 28, de 1969, vinculando formalmente la C.A.P. a CORDIPLAN.
2. El Decreto Nº 72, de 1969, que anunció la creación de regiones administrativas, agrupando a los Estados y Distritos y vinculando la regionalización del plan nacional a través de CORDIPLAN.
3. El Decreto Nº 103, de 1969, que detalla la responsabilidad de la C.A.P. para la reforma administrativa en el sector público.

4. El Decreto N° 140, de 1969, que permite una delegación extensiva de autoridad ministerial.
5. El Decreto N° 141, de 1969, que establece un Consejo de Reforma Administrativa, con poder para nombrar comités coordinadores, formados por los Ministros y Directores Generales, y sus equivalentes en las organizaciones gubernamentales, para orientar los esfuerzos de reforma administrativa de la C.A.P.
6. El Decreto N° 20, de 1970, que indica la manera en que las autoridades gubernamentales autónomas deben ser controladas y coordinadas por el Consejo de Institutos Autónomos, en asociación con CORDIPLAN.
7. La Instrucción Presidencial RA-1, de 1970, que establece las directrices generales para la reforma administrativa en el sector público y explicar el elaborado programa de reforma administrativa de la C.A.P. que fue incorporado al IV Plan de la Nación (1970-1974).
8. La Ley de Carrera Administrativa, de 1970, que es el instrumento legal básico de personal público; Decreto N° 537, de 1971, que confirma la transferencia de la Oficina Central de Personal fuera de la C.A.P., como entidad separada, adscrita a la Presidencia de la República; y el Decreto N° 538, de 1971, que establece los poderes del Director Ejecutivo de la O.C.P.
9. El Decreto N° 559, de 1971, sobre la reforma parcial de la coordinación, administración y control de los institutos autónomos en el sector público.
10. Los Decretos 539, 540, 571, 585 y 622, de 1971, para implementar las reformas estructurales en el sector público.
11. El Proyecto VEN/71/534 de las Naciones Unidas "Reforma Administrativa en Venezuela", contratado en mayo de 1971 para comenzar un programa de actividades de cooperación técnica por cinco años a partir de 1972.

Todos estos pasos indicaban un fuerte compromiso con la reforma macro-administrativa por parte del Gobierno de Venezuela.

32. b) *Asociación de los esfuerzos de reforma administrativa con la planificación nacional y la coordinación gubernamental.* En 1969 todos los instrumentos responsables por los esfuerzos de reforma administrativa estaban asociados a la Presidencia de la República, en el mismo centro del Gobierno de

Venezuela. No había autoridad superior, y desde esa cima, todos los niveles de gobierno y todos los organismos gubernamentales, autónomos o no, podían ser incluidos dentro del programa de reforma administrativa. Ninguna otra ubicación podía haber sido tan propicia y tan efectiva en cuanto a las relaciones intra-gubernamentales y a la regionalización. Hasta el momento en que la Oficina Central de Personal pasó a ser autónoma, la C.A.P. estaba en posición ideal para coordinar los esfuerzos de reforma administrativa y para lograr la incorporación de su plan de reforma administrativa dentro del Plan de la Nación.

33. c) *Institucionalización de las actividades de reforma administrativa.* La institucionalización optó varias formas. Primero, el proyecto de reforma macro-administrativa de la C.A.P. se convirtió en parte del Plan Nacional. Segundo, la Ley de Carrera Administrativa de 1970 fue aprobada y administrada por la Oficina Central de Personal. Tercero, se legalizaron varios cambios estructurales. Cuarto, la C.A.P. fue ampliada y se especificaron sus funciones mediante ley. Mientras la ley de 1958 autorizaba a la C.A.P. para llevar a cabo investigaciones de los métodos de organización y procedimientos, y de las condiciones de servicio del sector público, y para hacer recomendaciones, la ley de 1969 la describía como organismo de reforma administrativa y la obligaba a proponer los planes y leyes de reforma para todo el sector público, incluyendo los institutos autónomos y las empresas públicas, para la reestructuración de la maquinaria de Gobierno, los procedimientos de revisión, los métodos y sistemas, la fijación de normas administrativas, la definición de las condiciones de servicio del personal público, y la conducción de las actividades de formación y adiestramiento. Debía diseñar métodos para implementar la reforma administrativa y evaluar sus esfuerzos de reforma. Se le concedía poder para contratar asistencia técnica. Debía ser consultada en cualquier acción gubernamental que tuviera que ver con la reforma administrativa. En resumen, era oficialmente la comisión de reforma administrativa con responsabilidades adicionales en cuanto a la Escuela Nacional de Administración Pública.

34. Aparentemente la C.A.P. debía ser el instrumento más importante de la reforma administrativa y la ley parecía indicar que contaría con todos los poderes necesarios para investigar las necesidades de reforma administrativa, diseñar reformas adecuadas, e implementarlas, con la cooperación activa de todas las partes interesadas. Debía ser ayudada en estas actividades por un prestigioso Consejo de Reforma Administrativa (CORACOM), por el Ministerio de Hacienda y por CORDIPLAN. Durante cierto tiempo parecía que se iba a transformar en un organismo poderoso de reforma. Su plan de reforma elaborado fue adoptado por el Gobierno, detallado en una directiva presidencial, e incorporado al Plan Nacional. Se le concedieron los recursos necesarios y la ayuda

técnica indispensable. Pero varios factores impidieron su eficacia. Sus relaciones con CORDIPLAN no eran claras y surgieron dudas sobre si CORDIPLAN o la C.A.P. eran responsables por la reforma macroadministrativa, a pesar de que hasta 1972 la C.A.P. trabajó en la práctica independientemente de CORDIPLAN. Su labor en reforma macroadministrativa se vio entorpecida por la remoción de la Oficina Central de Personal y de la Ley de Carrera Administrativa del 70 de su jurisdicción, y por la existencia por separado de un Consejo de Institutos Autónomos. Hubo incertidumbre acerca de lo que podía hacer si CORDIPLAN o el Gobierno o cualquier organización gubernamental rechazaba sus propuestas o se negaba a implementar los planes y recomendaciones.

35. A pesar de todo esto, se hicieron mejoras en los arreglos institucionales, mediante la vinculación de la C.A.P. con los Ministerios y otros organismos gubernamentales a través de los Consejos de Reforma Administrativa y las Oficinas de Coordinación de la Reforma Administrativa (OCRA). Mientras la C.A.P. podía originar propuestas de reformas macroadministrativas, los organismos operativos debían ser los responsables de la implementación. La idea era que en cada organismo operativo debía haber una unidad responsable por la reforma administrativa, que estuviese representada en un Comité Coordinador que trabajaría en estrecha colaboración con la C.A.P. Ya no se podía concebir a la C.A.P. como la autoridad central de reforma, que imponía desde arriba, sino como un cuerpo de formulación, orientación, de coordinación y evaluación que ayudaba a los organismos operativos a reformarse dentro del plan general. Las unidades locales incluirían al Ministro y al Director General (o sus equivalentes) y a los responsables por ejecutar la reforma, tanto la micro como la macro.

36. d) *Programa coordinado para la reforma administrativa.* Partiendo con cierto recelo, la C.A.P. se dedicó a la tarea de macrorreforma administrativa de modo resuelto y enérgico. Rápidamente estructuró un programa global de reforma administrativa. Este ocupó 29 páginas del Plan Nacional (pp. 151-180) y en su forma elaborada abarcaba más de mil páginas en dos gruesos volúmenes publicados bajo el título de *Informe Sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional* (C.A.P., Caracas, 1972). Se trata de uno de los documentos más amplios e impresionantes de su clase que se haya producido en país alguno, y deja muy poco sin analizar. Siguiendo los Instructivos Presidenciales y el bosquejo general contenido en el Plan Nacional abarca los siguientes puntos:

1. Justificación, antecedentes y estrategias del Plan.

2. Estructura de Gobierno (Reforma Organizacional).
 - i. Reforma macroestructural de la estructura de Gobierno, de los ministerios centrales, la descentralización administrativa, y la regionalización.
 - ii. Reforma microestructural de cada uno de los ministerios.
3. Sistemas administrativos (Reforma Funcional).
 - i. Planificación.
 - ii. Presupuesto.
 - iii. Estadística.
 - iv. Comunicaciones públicas.
 - v. Contabilidad.
 - vi. Compras y suministros.
 - vii. Información.
4. Instrumentos jurídicos y procedimientos.

También estaban incluidos los proyectos de ley para un Ministerio de la Vivienda y de Desarrollo Urbano, el Presupuesto, la Administración Pública Nacional, Descentralización, Procedimientos Administrativos, Ley Administrativa, Jurisdicción Constitucional y la Comisión de Administración Pública, y diversas declaraciones de política referentes a las instituciones autónomas, la planificación sectorial, la información oficial y las relaciones públicas, y al procesamiento automático de otros.

37. Este programa global se había redactado en menos de un año y los detalles habían tomado un período semejante. Para 1972 el Gobierno de Venezuela tenía en sus manos un esquema bastante completo para una amplia reforma administrativa. Los planes, los diseños y los bosquejos eran bastante completos para la acción del Gobierno. En preparación para una labor pesada de implementación que se preveía, la C.A.P. se reorganizó. En 1969, al ser reestructurada por ley, el Presidente de la C.A.P., asistido por un directorio de siete miembros (provenientes de CORDIPLAN, de la Presidencia de la República, del Ministerio de Hacienda y otras organizaciones gubernamentales), había asumido la dirección de la preparación de instrumentos jurídicos, del procesamiento de datos, de las investigaciones y documentación. Aparte de la Oficina Central de Personal, todavía quedaban la Escuela Nacional de Administración Pública, la Oficina Nacional de Organización y la Dirección de Sistemas Nacionales. En 1973, estos últimos fueron integrados en una Dirección Nacional de Planificación Administrativa, con cinco programas importantes en regionalización, organización

administrativa, investigación administrativa, sistemas auxiliares, y empresas públicas.

38. e) *Cooperación Extranjera*. En 1971 el Gobierno de Venezuela hizo un convenio de cooperación técnica con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual, por medio del Proyecto VEN-534 ayudaría a la C.A.P. en la implementación del plan de reforma administrativa de 1970. El equipo de las Naciones Unidas también debía asistir a CORDIPLAN (planificación), al Ministerio de Hacienda (presupuesto) y a la Oficina Central de Personal (administración de personal). Por añadidura, el Gobierno también había contratado asistencia con el Centro Interamericano de Administración Pública y al Programa de Administración para el Desarrollo de la Organización de Estados Americanos.

39. Después de un comienzo promisorio, el plan de reforma administrativa tropezó con dificultades. El Presidente, quien respaldaba fuertemente la reforma administrativa, no pudo obtener el apoyo de la Legislatura. De hecho, ésta no aceptó tanto las reformas macro como microadministrativas. No hubo manera de que la C.A.P. o CORDIPLAN vencieran la oposición de los legisladores. La sola dirección ejecutiva era inadecuada para llevar a cabo un programa ambicioso. Entre 1970 y 1972, el Gobierno de Venezuela se vio abrumado con los proyectos de leyes, bosquejos y políticas de la C.A.P., pero pocos de estos fueron aprobados. Después de 1971, el impulso disminuyó. Además, la falta de liderazgo y acción por parte del Gobierno minó la intención que había detrás de las OCRAS y las unidades locales, especialmente en los organismos operativos que resistían la reforma. Las OCRAS y las unidades operativas empezaron a opacarse, aunque no dejaron de existir por completo. Frustrados, algunos de los reformadores más enérgicos, se dedicaron a otras cosas.

40. En 1974 la situación política cambió cuando un nuevo Presidente asumió el Poder y contó con mayoría legislativa. De desearlo, podría abrir el camino a la reforma administrativa. Prometió impulsarla. A los diez días de haber tomado posesión, el Gobierno creó una comisión para revisar a CORDIPLAN y la planificación nacional; en Decreto N° 11, de 1974, otra comisión para estudiar toda la materia de la reforma administrativa y la capacidad administrativa del sector público. La Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP) debía informar al Ministro de Planificación (responsable también de CORDIPLAN y de la C.A.P.). Además de su Presidente y Vicepresidente, debían incluirse otros miembros, entre ellos el Presidente de la C.A.P., el Director General del Ministerio de Hacienda, y el Director General de CORDIPLAN, y había de ser apoyada administrativamente por CORDIPLAN. De esta manera, dos organismos diferentes tenían la facultad de inves-

tigar y formular recomendaciones sobre la reforma administrativa. Uno de ellos era una comisión *ad hoc* de investigación y el otro, una institución de Jarga trayectoria, cuyo jefe titular era también miembro de la anterior. Ambos organismos trabajan en asociación con CORDIPLAN, pero separados de la Oficina Central de Personal y del Consejo de Institutos Autónomos, en tanto que se suponía que el Gabinete coordinaría los esfuerzos de reforma administrativa del Gobierno de Venezuela. Entretanto, la C.A.P. y los equipos de asistencia técnica continuaron trabajando en programas específicos de reforma administrativa.

41. El nuevo Congreso no detuvo las reformas microadministrativas que habían sido propuestas desde 1972. Tranquilamente, sin publicidad, y sin sobresalto se continuó con la implementación de la reforma administrativa. Se adoptó un esquema importante de clasificación y remuneración de cargos. Varios organismos operativos revisaron sus estructuras y otros mejoraron sus sistemas, métodos y procedimientos. Continuó el trabajo de redacción de leyes y esquemas para una serie de innovaciones administrativas. El progreso ulterior de las macroreformas tenía que aguardar las recomendaciones de la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública. El nuevo Gobierno no estaba seguro si debía o no continuar con los planes, políticas y propuestas de su predecesor. Necesitaba tiempo para reflexionar y considerar toda la situación a la luz de las nuevas condiciones. Tenía en mente la reorganización de la C.A.P., el organismo de planificación y de reforma administrativa, y la creación de un Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo vinculado a CORDIPLAN.

F. REFLEXIONES ESPECÍFICAS SOBRE LA ESTRATEGIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA 1958-1975

42. No es intención del consultor, ni propósito de la misión, evaluar los esfuerzos de reforma administrativa que han tenido lugar y que tienen lugar en Venezuela actualmente. Ciertamente se ha desplegado muchísimo entusiasmo, energía y conocimiento. Los muchos planes, esquemas, borradores y propuestas son impresionantes y están listos para ser utilizados por el Gobierno o cualquier entidad gubernamental. Se ha logrado mucho en un período de tiempo relativamente corto. El sector público en 1975 es bastante distinto de lo que era en 1958, pero, desde luego, queda mucho por hacer todavía. Existe el impulso. No se puede detener por completo. Todos están de acuerdo que la reforma administrativa tiene que proseguir. El problema es cómo acelerarla. En esto la estrategia tiene un papel clave que desempeñar. El mejor lugar para empezar es examinando en retrospectiva la estrategia que se ha seguido hasta la fecha.

43. Esa estrategia se ha basado en cinco principios importantes, y cada uno de ellos será examinado a continuación.

a) *La iniciativa gubernamental en la reforma administrativa.* El Gobierno de Venezuela asumió la actitud de que en ausencia de cualquier presión externa o interna para la reforma, ésta tendría que ser impuesta desde arriba al sector público. Obviamente la imposición es resentida. Sería mucho más estimulante si las organizaciones gubernamentales se reforman a sí mismo. Pero hay muchos aspectos de la reforma administrativa que sólo el propio Gobierno puede decidir, y no cualquiera de los componentes de la maquinaria de Gobierno por su propia cuenta o colectivamente. Si las organizaciones gubernamentales hubieran sido capaces de autorreformarse, si se dispusiera de suficiente presión en pro de la reforma fuera del Gobierno, entonces éste podría contratar la reforma administrativa. Pero ninguna de estas condiciones son aplicables en 1975. Todavía no existe ningún movimiento público articulado y compulsorio en pro de la reforma administrativa. Las organizaciones gubernamentales no han demostrado ser capaces de autorreformarse sin la ayuda externa o la compulsión central. El Gobierno de Venezuela ha dejado de llevar a cabo el programa impresionante contenido en el plan de reforma administrativa de 1970. Los principales organismos de reforma administrativa aún no trabajan sin cooperación externa. Y sobre todo, algunas de las características del sector público de hace unos cuarenta años que originalmente dieron lugar a las iniciativas de reforma administrativa, persisten aún, mientras otras que se han modificado hasta cierto punto y mejorado, han sido reemplazadas con nueva evidencia de mala administración pública y de burocratología que son un freno para el desarrollo nacional.

44. *La iniciativa del Gobierno debe continuar.* Ningún programa de reforma administrativa puede tener éxito sin fuerte apoyo político e institucional. En el momento preciso en que los dirigentes principales muestran vacilación, la burocracia pública lo percibe y disminuye el ritmo de mejoramiento administrativo. En todos los países los funcionarios públicos son renuentes a tomar iniciativas en un área que perturbe su rutina acostumbrada. Necesitan de poca excusa para dejar las cosas como están. Se aprovechan de cualquier indicio para justificar no hacer nada sobre reforma administrativa. Cuando este estado de cosas se prolonga, los entusiastas de la reforma se sienten menospreciados, frustrados, y un tanto inermes. Pueden perder la confianza en lo que están tratando de hacer, ya difícil de por sí bajo las circunstancias más favorables, y eventualmente perderán el interés en hacerlo si el Gobierno en cuyo favor despliegan el esfuerzo, no parece darle importancia.

45. En estos casos se originan consecuencias más graves, en países donde como en Venezuela, un Gobierno se ha embarcado en un programa de reforma

administrativa. Habiendo disminuido el impulso de las iniciativas de reforma y estando bloqueados los esfuerzos de reforma administrativa, los burócratas pasivos podrán considerar que pueden resistir por completo el cambio administrativo. Podrán abrigar la confianza de que si esperan lo suficientemente podrán derrotar cualquier iniciativa de reforma de cualquier autoridad central o de cualquier Gobierno. A menos que el Gobierno demuestre realmente que quiere acción y respalde el esfuerzo de reforma, podrán creer que nadie puede moverlos, que nadie puede desafiar su autoridad. Podrán inferir que pueden continuar haciendo lo que siempre han hecho, bien o mal, ya que nadie puede hacer nada al respecto, y que el Gobierno no presta atención al problema en todo caso.

46. Ningún gobierno puede arriesgar semejante actitud en su burocracia pública. Los acontecimientos ocurren tan de prisa que la complacencia en cualquier parte del gobierno, entre los funcionarios políticos o los servidores públicos, resulta costosa para el bienestar nacional. Hoy, los gobiernos tienen que correr para mantenerse en el mismo lugar. Cualquier relajamiento les hace quedar rezagados. Ya pasó la época en que los gobiernos podían tolerar una plácida burocracia pública. Suceden demasiadas cosas y con demasiada rapidez, la burocracia pública debe estar sintonizada al paso de acción rápida y a una incorporación instantánea en el conocimiento administrativo. De otro modo sólo puede aumentar la brecha entre la promesa y el cumplimiento. Ningún gobierno puede permitir que su burocracia pública decline en modo alguno. Solamente un programa vigoroso y continuo de reforma administrativa puede asegurar que la burocracia pública marque el paso que le imponen las demandas y se desempeñe satisfactoriamente y con esperanzas de mayores expectativas.

47. La ausencia de un programa de reforma administrativa, aun cuando sólo sea simbólico, indica a la burocracia pública que puede resistir la modernización administrativa y continuar con prácticas pasadas de moda, dispendiosas y corruptas. El impacto de un programa de reforma administrativa se ha de medir tanto por el mejoramiento que pueda lograr, como por lo que puede impedir con su presencia. Mientras la burocracia pública esté sujeta a la investigación y a la observación continua, temerá apartarse de la ley, y contradecir las directrices políticas, ocultar el error, abusar de la confianza pública y del cargo, y darse al abandono, ser venal, dispendioso y dictatorial. Podría bastar no permitir que la burocracia pública se rezague e impedir el crecimiento cancheroso de la mala administración. Eso de por sí justificaría un programa de reforma administrativa. Pero, desde luego, se pueden esperar mayores logros de él, si posee un alto potencial para mejorar el comportamiento público.

48. Los gobiernos hallan que en todo momento dependen de una administración pública efectiva. No pueden hacer nada sin pasar por la burocracia

pública. Su propia actuación se juzga en gran parte por los resultados de los servicios públicos, y sus políticas son eficaces si hacen frente a los problemas públicos más apremiantes. Para lograr que se hagan las cosas, y realizar cada vez más, los gobiernos necesitan un brazo administrativo efectivo, eficiente y económico que los respalde. Para gobernar un gran país, para organizar servicios públicos de gran escala, para construir obras públicas importantes, prestar servicios públicos, aumentar las oportunidades públicas; todas estas cosas dependen de la habilidad organizativa, de la ordenación de los recursos de la comunidad, de la coordinación de muchos esfuerzos individuales, de la prevención de la explotación egoísta, en resumen, de la ampliación de la capacidad administrativa y la superación de la administración pública. Desgraciadamente, no siempre se puede reconocer la importancia de la buena calidad de la administración pública, por cuanto es algo intangible, algo que está alejado de los productos finales del Gobierno (que son tangibles) y no puede identificarse de inmediato. Sin embargo existen las herramientas adecuadas con las cuales se le puede identificar como el bloque de construcción esencial para la efectividad del Gobierno, y estudiarla y analizarla, y lo que es más importante, diagnosticarla y mejorarla. Esta es la función de la reforma administrativa.

- Aumentar la capacidad de la administración para lograr los objetivos y metas sociales;
- Proporcionar apoyos sociales adecuados para la modernización y el desarrollo administrativo;
- Suministrar instrumentalidades administrativas adecuadas;
- Planificar modos y maneras de mejorar los sistemas administrativos;
- Expandir la tecnología administrativa;
- Estimular los incentivos para mejorar el rendimiento administrativo.

Ningún gobierno puede volver la espalda a esta área excitante de investigación administrativa. Ninguno puede fracasar en su obligación de ligar la iniciativa privada y el poder público, desarrollar el talento administrativo, mejorar sus propios arreglos administrativos, y experimentar e innovar en materia de administración.

49. Todos los sistemas administrativos, públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales, son susceptibles de mejoramiento. Todos los esfuerzos por mejorarlos son resistidos invariablemente por aquellos con intereses creados en el *statu quo*, o por conservadores por naturaleza u opuestos a la innovación, o sencillamente aquellos que temen hacer las cosas de modo diferente y nuevo. La reforma administrativa significa la obtención de avances a pesar de esa oposi-

ción. Su propósito es acelerar el proceso de mejoramiento por medios deliberados y planificados y flanquear, vencer y hasta aplastar los obstáculos. Como en todas las inversiones, las ganancias podrán ser rápidas o lentas, fáciles de identificar o difíciles de medir. Como en todas las inversiones, existe el riesgo de no obtener resultados, o de que se cometan errores, o que los insumos sean inadecuados para vencer los obstáculos. Pero es una inversión que demuestra confianza en el futuro y en la probabilidad de éxito. La reforma administrativa es un negocio serio, y no un flirteo inofensivo.

50. Los indicios en Venezuela demuestran que las inversiones pasadas comienzan a dar frutos, no de modo espectacular sino lenta y sólidamente. Los resultados vienen. Pero si se discontinúa la inversión o si ésta es totalmente inadecuada para enfrentar los obstáculos, se habrán despilfarrado recursos preciosos. *El Gobierno de Venezuela debería procurar por todos los medios que lo que se ha empezado no solamente debe continuar sino intensificarse mediante un compromiso público firme con la reforma administrativa, el aumento de la inversión, el apoyo político e institucional fuerte y continuo y una mayor impaciencia con la resistencia y la oposición.* Los organismos privados no vacilan en invertir el uno por ciento de sus recursos para averiguar lo que sucede con el otro 99 por ciento. Hasta el presente el Gobierno de Venezuela no ha invertido ni siquiera una décima parte del uno por ciento, y sin embargo, se dispone de evidencia convincente de que la pequeña suma gastada hasta ahora en reforma administrativa, se ha recuperado con creces. La reforma administrativa es un buen negocio.

51. *La iniciativa del Gobierno debe ser global y total.* La responsabilidad de velar porque la maquinaria de Gobierno funcione debidamente compete sólo al Gobierno venezolano. Es públicamente responsable de todo lo que se haga en su nombre y por consiguiente debe retener el control pleno y absoluto de todos los arreglos constitucionales y administrativos, incluyendo las iniciativas de reforma administrativa. Esta, en efecto, ha sido la política del Gobierno. Todas las propuestas de reforma macroadministrativa han sido decididas por el Gobierno, mientras todas las reformas microadministrativas han sido decididas por los jefes políticos de las organizaciones gubernamentales involucradas. Los organismos de reforma administrativa han sido únicamente de carácter asesor. Se han limitado a la investigación y a las recomendaciones. No se les ha dotado de poder para implementar las reformas administrativas. Su existencia no ha impedido a los gobiernos decidir independientemente acerca de las iniciativas de reformas administrativas o pasar por alto a los organismos especializados y usar otros canales. El Gobierno ha preservado su libertad de acción. Con respecto a esto, no puede haber discusión.

52. Desde el punto de vista de la reforma administrativa, se han presentado varias dificultades. Primero, como ningún ministro está encargado formalmente de las funciones de reforma administrativa, se ha dejado la iniciativa a la inclinación personal. Con las responsabilidades constitucionales definidas en otras áreas y con tanta presión sobre cada ministro, los asuntos administrativos son relegados y se les concede baja prioridad. Lo que debiera ser asunto de todo el mundo se convierte en asunto de nadie. Hasta los ministros designados por el Presidente para supervisar los organismos de reforma administrativa hallan que sus otras responsabilidades eclipsan esta parte de su tarea. Segundo, las iniciativas de reforma administrativa tienden a ser tratadas de modo *ad hoc* y de manera muy individual. No se tratan sistemáticamente, ni se les encuadra dentro del esquema general de Gobierno, ni se las coordina entre sí. Tercero, los organismos asesores pueden hallarse trabajando en objetivos contradictorios, sin orientaciones políticas adecuadas, y oponiéndose unos a otros involuntariamente con otros organismos gubernamentales. Pueden encontrarse totalmente fuera de foco con las intenciones y las políticas del Gobierno. Cuarto, siempre que el Gobierno rechaza, modifica, o ignora las propuestas de los organismos asesores, estos experimentan una decepción natural y temen alguna reflexión adversa sobre su reputación, ciertamente entre las organizaciones gubernamentales que resienten dichos estudios o revisiones externas de sus operaciones y soluciones administrativas. Quinto, los desacuerdos entre la rama ejecutiva del Gobierno y la rama legislativa sobre la responsabilidad final por las soluciones administrativas han bloqueado el progreso.

53. Una de las maneras de vencer estas dificultades y confirmar a la vez la libertad del Gobierno para actuar como un todo, *es designar a un Ministro con la responsabilidad de coordinar todos los esfuerzos de reforma administrativa, y consolidar todos los organismos centrales de reforma administrativas dentro de su jurisdicción.* Hasta cierto punto el Ministro de Planificación desempeña este papel, pero puede ser desempeñado mejor por un Ministro central en el Gobierno, comprometido profundamente con la reforma con poderes para imponer, y asociado con aspectos constitucionales y financieros afines. Además de esta alternativa, otros candidatos son el Ministro de Hacienda, el de Justicia, el del Interior (dentro de cuyo presupuesto se encuentra la C.A.P.), y probablemente mejor que todos los demás, la propia Oficina del Presidente. Esto en el caso en que el Presidente y su Gobierno contaran con mayoría en la Legislatura, pero aun cuando no la tuvieran, alguien en el Poder Ejecutivo debería ser responsable legal y constitucional de los aspectos administrativos, *y esa persona debería ser el propio Presidente, en la cúspide del Gobierno.* Debido a los problemas políticos habidos en el pasado, *una comisión de la Legislatura podría asistir al ministro responsable en la planificación de la legislación relativa a las soluciones*

administrativas. Además de eso la autoridad ejecutiva sería suficiente para la mayor parte de la implementación administrativa una vez que se haya aprobado la legislación básica.

54. El aspecto inmediato más urgente en la reforma administrativa es decidir qué hacer con el Plan de Reforma Administrativa 1970-1974, que ha sido implementado sólo en parte. Mientras más se demore el Gobierno en hacerlo menos factible será su implementación, pero lo que es más importante, menos creíble todo el esfuerzo de reforma administrativa. *Es deseable que el Gobierno decida rápidamente qué parte del plan acepta y qué ha de hacer con respecto a ella, qué partes quiere cambiar y quién hará las revisiones, y qué partes rechaza y cuáles organismos debieran preparar alternativas*. Muchas de las propuestas no tienen cariz partidista y probablemente serían aceptables tanto para el Gobierno como para los partidos de oposición. Otras sólo requieren una ligera revisión de redacción en cuanto a los aspectos legales. La demora adicional sólo deterioraría su importancia. Esta urgencia es acrecentada por el crecimiento de los presupuestos del sector público dentro de un marco administrativo no reformado.

55. b) *Asociación de los esfuerzos de reforma administrativa con la planificación nacional y la coordinación gubernamental*. En Venezuela la planificación nacional no produjo como resultado programas de reforma administrativa. Al contrario, los programas de reforma fueron considerados necesarios para poder implementar la planificación nacional.

En 1969, el Gobierno de Venezuela emprendió un programa global de reforma administrativa destinado a aumentar la capacidad administrativa para la implementación de los planes de desarrollo nacional, sectorial y regional. Para ejecutar este programa el Gobierno integró el proceso de reforma administrativa con el de planificación. La Comisión de Administración Pública, un organismo asesor del Presidente de la República, ha sido adscrita a la Oficina Central de Coordinación y Planificación para asegurar una conexión más estrecha y más íntima entre la formulación de planes y las entidades que operan para implementarlos. El Gobierno también ha previsto la creación de mecanismos administrativos para asegurar la coordinación de toda la acción de las oficinas públicas con las políticas de la Oficina Central de Coordinación y Planificación. (*Administración Pública en la Segunda Década de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 1971, Documento ST/TAO/M/57, p. 139).

Esto se basa en ideas anteriores en América Latina en el sentido de que la planificación nacional y la reforma administrativa deberían asociarse para los fines de desarrollo. Por esta razón, el organismo principal de reforma administrativa, la C.A.P., fue vinculada en 1969 a CORDIPLAN, y a los Ministros de Planificación y de Hacienda. Anteriormente la C.A.P. había funcionado inde-

pendientemente en la Oficina del Presidente de la República, pero trabajando en asociación con CORDIPLAN y con el Ministerio de Hacienda.

56. En realidad, el cambio de 1969 no alteró mucho las cosas. CORDIPLAN ha continuado concentrando sus recursos en los planes de desarrollo macroeconómico y deja que la C.A.P. se concentre en la planificación macroadministrativa. CORDIPLAN incorporó el Plan de Reforma Administrativa de la C.A.P. en el IV Plan de la Nación. Ambos son organismos asesores del Gobierno. Ninguno de los dos tiene poderes de implementación, aunque la C.A.P. cuenta con ciertas actividades operativas en la reforma microadministrativa y el desarrollo ejecutivo. No se puede decir que uno está subordinado al otro. Trabajan independientemente y en forma paralela. La relación no es estrecha y los contactos son infrecuentes, aunque sus respectivos jefes se reúnen en la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública, y en organismos semejantes, y también directamente para discutir asuntos de mutua preocupación.

57. La vinculación de la C.A.P. a CORDIPLAN casi no ha tenido efecto sobre la planificación nacional o la reforma administrativa. Si acaso alguno, el paso fue regresivo. En años recientes, CORDIPLAN puede haber asumido un papel legal superior y haber llegado a considerarse como coordinador y asesor principal de la reforma administrativa, teniendo a la C.A.P. como uno de sus instrumentos. Aun cuando no contaba con personal dedicado al trabajo de reforma administrativa, pudo haber supuesto que debe ser el conducto principal, sino el único, entre la C.A.P. y el Gobierno. Por consiguiente, puede haber insistido en ciertos procedimientos formales y asumido formas de supervisión sobre los esfuerzos de la C.A.P. Para la incorporación del Plan de Reforma Administrativa de la C.A.P., dentro del Plan Nacional, esto era necesario. También era obligatorio bajo los términos de referencia de CORACOM. Pero la C.A.P. raras veces ha recibido orientaciones de CORDIPLAN y ha venido operando de modo autónomo. Ha resentido el paternalismo de CORDIPLAN en la reforma administrativa. Ninguno de los dos podría reclamar para sí el liderazgo de los esfuerzos de reforma administrativa, ni siquiera cuando la Oficina Central de Personal fue separada de ambas, y el Gobierno de Venezuela estableció asesores alternos (por ejemplo, la propuesta para una compañía *holding* para las empresas públicas, la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública, etc.). Todo lo que parecen haber logrado los cambios de 1969 fue una confusión legal innecesaria entre CORDIPLAN y la C.A.P. El Presidente de la C.A.P. en ese entonces se opuso a que se le asociara con CORDIPLAN en 1969; la C.A.P. y CORDIPLAN han operado de hecho, de modo independiente; y ninguna de las dos desea el vínculo formal.

58. Fuera de Latinoamérica la planificación nacional y la reforma administrativa no se vincularon. Algunos países contaban con planificación nacional sin reforma administrativa. Otros tenían reforma administrativa sin planificación nacional. Aquellos que perseguían ambas cosas las han desarrollado en instituciones diferentes. Dentro de Latinoamérica el matrimonio entre la planificación nacional y la reforma administrativa ha estado plagado de dificultades y la tendencia ha sido separarlas para permitir que los planificadores nacionales se concentren en los problemas económicos y los prioridades más importantes en los aspectos financieros del sector público, liberándolos de los asuntos constitucionales y políticos implícitos en la reforma macroadministrativa. Pero también hay otras razones. Los planificadores nacionales y los reformadores administrativos proceden de formación académica muy diferente. Difieren en experiencia, metodología, perspectiva y enfoque. Se fijan metas muy distintas y hallan en la práctica que sus tareas tienen poco en común. Unos se concentran en las metas y prioridades nacionales (de las que la modernización administrativa en el sector público es sólo una pequeña parte), los otros se concentran en la construcción institucional y el empleo de la tecnología administrativa (en las que la planificación administrativa es una pequeña parte, y los aspectos administrativos de la planificación nacional, una parte menor aún).

59. *El Gobierno de Venezuela debería separar las dos funciones de planificación nacional y de reforma administrativa.* CORDIPLAN debería seguir siendo el organismo de planificación, con responsabilidades mayores por las prioridades nacionales y la economía del sector público. Debería liberársele por completo de las responsabilidades de reforma administrativa, excepto en donde éstas incidan sobre la planificación nacional. La C.A.P. debería ser separada formalmente de CORDIPLAN y transferida a cualquier otra organización que se haga responsable constitucionalmente de la reforma macroadministrativa, como ha sido la práctica en el pasado. En resumen, la reforma administrativa no debería ser considerada como un instrumento para implementar la planificación nacional. Se le debería reconocer su identidad propia y colocarla dentro de otra institución para una mayor efectividad operativa. Esto obviaría cualquier confusión que exista ahora y liberaría a CORDIPLAN de responsabilidades políticas y legales por la reforma administrativa. CORDIPLAN no está equipada para asumir dichas responsabilidades, y ha demostrado poco interés en la reforma administrativa; ya cuenta con suficientes responsabilidades con respecto a la dirección de la planificación nacional, sin tener que soportar el peso adicional de las iniciativas de reforma administrativa.

60. Si no se puede hallar otro sitio para colocar las funciones de reforma administrativa dentro de la Rama Ejecutiva, se podrían modificar los arreglos existentes. CORDIPLAN debería separarse formalmente de la C.A.P. que se

transformaría en un organismo independiente, bajo la supervisión directa del Ministro de Planificación (que en este caso sería también de Gerencia Administrativa), con su presupuesto en la Presidencia de la República y no en el Ministerio del Interior.

61. c) *La institucionalización de los esfuerzos de reforma administrativa.* En el momento existen diversos instrumentos. Hay leyes y proyectos de leyes, presupuestos y proyectos de presupuestos, reorganizaciones y alteraciones estructurales, políticas de regionalización e ideas para la descentralización del Gobierno. Hay organismos asesores, tales como CORDIPLAN y la C.A.P., y organismos operativos como la O.C.P. Hay un plan de reforma administrativa y el Proyecto VEN-534 de las Naciones Unidas "Reforma Administrativa en Venezuela". Se suceden discusiones acaloradas en la prensa y en los círculos políticos en torno a la dirección de la reforma administrativa, y tras de bastidores se están ejecutando algunos programas y procedimientos de cambio interesantes. De conjunto, el esfuerzo es impresionante y se está generando mucha dinámica. A menos que todas estas cosas se consideren exploratorias y experimentales, no equivalen todavía a una transformación resuelta de la administración pública venezolana. Si han de producir resultados más impresionantes y tangibles, habrá que hacer mucho más.

62. Un paso importante sería *centralizar las iniciativas de reforma administrativa en un organismo intitulado Oficina de Gerencia y Desarrollo Administrativo,** y colocar en él, tanto a los organismos asesores, como los operativos en el campo de la reforma administrativa, principalmente a la C.A.P. y a la O.C.P. Este nuevo organismo central tendría la obligación legal de estructurar reformas administrativas y vigilar que sean implementadas. Informaría anualmente el Gobierno sobre lo que se ha propuesto, lo que se está implementando, lo que se piensa y se planifica para el futuro, junto con una relación de los éxitos y fracasos. El Gobierno tendría a su disposición el informe anual y también informes especiales que solicitaría a esa fuerte autoridad coordinadora. Sobre este organismo central recaería la obligación de desarrollar un sector público digno de los esfuerzos de desarrollo nacional, que sería responsable políticamente, sensible y responsable ante el público, bajo el imperio de la ley, para prestar servicios públicos de alta calidad, con un rendimiento eficiente y económico.

63. Se recomienda un cambio de nombre por cuanto ninguno de los actuales indica al público exactamente qué es lo que están haciendo los organismos existentes. También hay cierta confusión con el significado del término

* El Consultor en su informe en inglés la denomina *Office of Administrative Management*.

"reforma administrativa", que se cree una amenaza para los intereses creados, genera amplia resistencia, y que también conlleva la noción de una gran transformación instantánea. Esto no es así. Las reformas no amenazan necesariamente a los intereses creados, sino que los compatibilizan. Siempre se ha de esperar la resistencia a cualquier reforma, pero se puede provocar notablemente su grado de intensidad. Desgraciadamente, ningún programa de reforma puede provocar una transformación instantánea del sector público; la reforma administrativa no puede hacer milagros. Lo que hace es acumular esfuerzos para provocar cambios perdurables, de modo que lentamente y en el transcurso del tiempo se opere una transformación. El Gobierno debe mantener el control del ritmo de cambio, y a la luz de las circunstancias querrá variarlo o cambiar las orientaciones. La reforma administrativa comprende un proceso laborioso de construcción de instituciones, es decir, no sólo diseñar instrumentos nuevos y viables, sino también medios, y hacer que funcionen de la manera deseada. La reforma administrativa sólo puede ser exitosa a lo largo del tiempo si todos los que participan creen en ella y se preocupan por su éxito, y se los estimula para que hagan autorreforma por iniciativa propia. Todo esto requiere tiempo. Los temores acerca de este proceso se reducirían si el término "reforma administrativa" fuese reemplazado por uno más neutral y aceptable "gerencia y desarrollo administrativo", que equivaldría a la misma cosa, y quizás a algo más.

64. La nueva Oficina de Gerencia y Desarrollo Administrativo (OGDA) aportaría una orientación empresarial a este sector público. Insistiría en la calidad de los servicios públicos, es decir, mejores resultados, y medios más efectivos de prestar esos servicios, o sea, mejores métodos. Sería responsable de todas las soluciones administrativas del Gobierno, y no solamente de un programa de reforma administrativa. Naturalmente, su radio ampliado le haría responsable por aspectos constitucionales, de derecho administrativo y de derechos civiles, pero esto sería conveniente ya que ningún otro organismo en estos momentos parece estar comprometido profundamente en estas áreas. Actuaría, en otras palabras, como asesor constitucional, administrativo e institucional del Gobierno. Sería un organismo continuo y permanente, y no daría la impresión de ser una solución temporal para una determinada oportunidad, hasta que se pusiera en funcionamiento el plan de reforma administrativa. Sería responsable de las mejoras progresivas y de las metas administrativas a largo plazo.

65. La OGDA debería tener un rango público y una categoría comparable al judicial o al de la Contraloría General, es decir, de independencia, apoliticismo y especialización en la ciencia de la administración pública. Debería contar con un alto prestigio y a su personal se le debería considerar como un cuerpo élite de funcionarios públicos. Estaría en el centro del Gobierno y participaría en las soluciones gubernamentales. No debería ser olímpico ni aislado,

ni aparecer como incrustado en la maquinaria de Gobierno como apéndice tardío. *Debería contar con fuerte apoyo político e institucional, con vinculaciones formales con los organismos del Gobierno y los niveles políticos dirigentes. También debería tener a su cargo las responsabilidades operacionales siguientes:*

- Asesorar al Gobierno en todos los asuntos administrativos.
- Proponer planes y legislación en asuntos administrativos y determinar las prioridades.
- Poner en operación las reformas administrativas.
- Revisar el estado de la eficiencia y de la economía en el sector público.
- Mejorar el rendimiento de la burocracia pública.
- Supervisar todas las leyes, ordenanzas y reglamentos que se refieran a los procedimientos administrativos.
- Llevar a cabo investigaciones en la administración pública y crear y mantener un banco de datos.
- Fomentar la tecnología administrativa.
- Coordinar las soluciones administrativas.
- Asesorar y asistir a las organizaciones gubernamentales en el mejoramiento de su rendimiento.
- Desarrollar programas de formación y de adiestramiento para el servicio público.
- Mantener enlace con la asistencia técnica.
- Asistir al Gobierno en mejorar el desempeño del sector público.

Estas actividades son semejantes a los que han sido centralizados de varias maneras en otros países —en Francia, bajo un Ministerio de la Reforma Administrativa, en la India, bajo la Comisión de Reforma Administrativa, en EE. UU., bajo la Oficina de Administración y Presupuesto del Presidente, en Australia, bajo la Junta de Servicio Público. Todos estos Gobiernos se han dado cuenta de la necesidad de una continua y permanente revisión administrativa, debido a la complejidad del gobierno moderno en un Estado administrativo.

66. A la OGD se le debería dotar de recursos suficientes para hacer un buen trabajo. Actualmente el esfuerzo de transformación administrativa está demasiado fragmentado. Los pedazos y las piezas están demasiado esparcidos, y ningún cuerpo único es capaz de provocar un gran impacto. Tienden a empanzarse en el trabajo de reforma microadministrativa. Hay que cumplir dos

requisitos básicos. El primero es atraer y adiestrar talento. El segundo es la ubicación física de la OGDA en las organizaciones del Gobierno. En cuanto a atraer talento a la OGDA, las condiciones de empleo deberían estar un peldaño más arriba del promedio y del prestigio de la Oficina, debería ser de tal índole como para disuadir a su personal a aceptar puestos fuera del sector público. En el trabajo de reforma administrativa, la gente de calidad vale mucho, mientras que el personal mediocre es muy costoso. La Escuela Nacional de Administración Pública debería ser un instrumento formal para entrenar y educar jóvenes que posteriormente sean reformadores administrativos, y debería ser la vía principal de reclutamiento de la OGDA, es decir, no se debería aceptar en su personal a nadie que no cuente con adiestramiento de la Escuela Nacional o una equivalente de alguna institución extranjera. La Escuela no sería un monopolio de la OGDA, pues también debería adiestrar a un gran número de ejecutivos superiores del Gobierno, y se podría exigir eventualmente en el futuro que todos los cargos superiores en el sector público sean llenados por personal con preparación formal en administración pública, o su equivalente en campos afines de gerencia administrativa.

67. Aunque la OGDA debería estar ubicada en lugar central en la estructura de Gobierno y físicamente cerca de la oficina Presidencial, también debería contar con sucursales en todas las organizaciones gubernamentales dentro de su jurisdicción. Estas oficinas sucursales tendrían un doble propósito. Uno sería realizar el trabajo de la OGDA en los organismos del Gobierno, es decir, la supervisión de las leyes sobre administración, la realización de estudios e investigaciones, la supervisión del cumplimiento de las normas de la carrera administrativa, el mantenimiento de un código de conducta administrativa, y cualquier otra tarea, sirviendo como ojos y oídos de la OGDA, en los organismos donde estarían situadas. El otro propósito sería estimular a las organizaciones gubernamentales para que establezcan sus propios equivalentes de la OGDA, donde éstas no existieran, y ofrecerles asesoramiento y ayuda para que mejoren sus administraciones. Gradualmente las sucursales de la OGDA transferirían personal a las otras organizaciones del Gobierno y eventualmente las sucursales de OGDA podrían convertirse en unidades autónomas dentro de esas organizaciones, como autoridades delegadas de la OGDA. La política a largo plazo, que tendría gran efectividad, debería ser el pasar de la centralización a la descentralización, de las iniciativas centrales a las iniciativas locales, de la imposición del desarrollo al autodesarrollo.

68. Durante los primeros años de la OGDA sería crucial mantener el personal unido. Los esfuerzos de reforma han sido afectados adversamente por el cambio continuo de personal. Si los que se han marchado hubiesen pasado a desempeñar trabajos semejantes en organizaciones gubernamentales, la pérdida no resul-

taría tan grave. Pero muchos fueron pérdidas completas para el sector público y otros no continuaron en el trabajo de reforma administrativa. Hay que mantener un buen equipo unido para colocar a la OGDA sobre bases sólidas y para ayudarla a desarrollar sus sucursales en las organizaciones gubernamentales.

98. d) *Evaluación general de las prioridades nacionales.* En ninguna ampliar su utilidad —controles fiscales y auditoría eficiente, oficinas públicas de reclamos, y mejoramiento de la imagen del servicio público. Agregando estas actividades sería conveniente concebir la OGDA como un ente formado por varias unidades bastante autónomas (por ejemplo, la O.C.P., una C.A.P. reorganizada, un Instituto Nacional de Administración Pública) sujetas a un directorio central responsable de la coordinación general.

70. Bajo la legislación existente, el trabajo de reforma administrativa ha de ser coordinado por un comité ministerial y un comité de directores generales. Estos han sido combinados dentro de las OCRAS. Desgraciadamente, las OCRAS no parecen estar trabajando en la forma en que se las concibió originalmente. Sus miembros son gente ocupada y no están muy seguros de cuáles son sus poderes y responsabilidades. Si se creara la OGDA y contara con sucursales en todas las organizaciones de Gobierno dentro de su jurisdicción, las OCRAS serían redundantes. Sin embargo, un cuerpo asesor y coordinador tiene potencialidades útiles. Por esta razón, a las OCRAS se les debería suplementar con un Consejo Asesor Presidencial para Gerencia y Desarrollo Administrativo, el cual sería un cuerpo permanente que vincularía a OGDA con el Gobierno y desempeñaría funciones mucho más amplias. El Consejo Asesor Presidencial para Gerencia y Desarrollo Administrativo incluiría no solamente a los Ministros interesados del Gobierno Central, sino también a los otros Ministros y a líderes políticos de las regiones, los Estados y los Municipios, junto con representantes del sector privado, organizaciones de servicio público, la comunidad académica y del público en general. El Consejo sería asistido por un secretariado y tendría tres fines principales.

Considerar el trabajo de la OGDA y los temas constitucionales suscitados por ella.

Presentar aquellos temas que afecten aspectos administrativos en el sector público, independientemente de la OGDA.

Coordinar los acuerdos administrativos entre los diferentes niveles de Gobierno y entre los sectores público y privado.

El Consejo se ocuparía de las cuestiones más amplias de política y de los aspectos administrativos que trasciendan al Gobierno Central y al sector público.

Sería ampliamente representativo, de modo que aquellos asuntos de importancia pública que considere que son descuidados u olvidados por la OGD, serían presentados a los niveles superiores para su debida consideración.

71. El Plan de Reforma Administrativa junto con los proyectos de leyes del programa de reforma administrativa de la C.A.P. contenido principalmente en dos volúmenes - *Informe Sobre la Reforma Administrativa Pública Nacional* (1972) y en otros documentos de la C.A.P., CORDIPLAN y el Ministerio de Hacienda, podrían formar la base de las leyes sobre procedimientos administrativos. Se debiera tomar la decisión de institucionalizarlos tan pronto como sea posible y colocarlos bajo la responsabilidad de la OGD. De no ser aceptable una OGD a nivel presidencial, se podría establecerla bajo la jurisdicción del Ministro para la Planificación (que en ese caso sería también de Gerencia y Desarrollo Administrativo) como cuerpo separado de CORDIPLAN, o se podría colocarla dentro del Ministerio de Hacienda y dotársela de responsabilidades políticas y de administración de presupuesto, o se la podría crear como una unidad separada en la Contraloría General de la República. Con las responsabilidades ampliadas mencionadas para la OGD, la mejor ubicación desde el punto de vista político y estratégico sería la Presidencia de la República. La continuación de su ubicación con CORDIPLAN y con el Ministerio de Planificación no sería una separación clara, deseable para robustecer los esfuerzos de reforma administrativa o para ampliar las actividades de gerencia administrativa que trasciendan del plan de reforma administrativa. Mucho depende del interés del Ministro y del punto de vista de CORDIPLAN sobre gerencia administrativa, y de la categoría y la atracción de una OGD ubicada allí. Su ubicación en el Ministerio de Hacienda probablemente tiene más lógica y tiene ventajas prácticas, si la OGD fuese a establecer sucursales en las organizaciones gubernamentales dentro de su jurisdicción. Desgraciadamente, estos nexos tan estrechos con Hacienda, podrían comprometerla a los ojos de la opinión pública y en los sectores de opinión del servicio público, e inclinarla demasiado a favorecer la economía en detrimento de la efectividad. No se puede decir lo mismo de la Contraloría General, que tiene las ventajas del Ministerio de Hacienda, y no sus inconvenientes. Pero tiene otros. La Contraloría General ejerce una auditoría a *posteriori* —examina los gastos después de que han tenido lugar, cuando ya es demasiado tarde para afectarlos o a las acciones realizadas en el intervalo. La reforma administrativa debería ocurrir antes de que se hagan los gastos o se realice la acción. Si a la OGD se la mantuviera separada, ésta podría ser la auditoría a *priori* y no a *posteriori*, pero esto se podría realizar de mejor manera en el Ministerio de Hacienda. En cambio, podría ser más aceptable desde el punto de vista político, cuando la legislatura hiciera fuertes reparos a la dirección ejecutiva en la reforma administrativa. Se seguiría el molde de

instituciones similares en Israel y en Europa Oriental, pero se tendría que descartar muchas de las actividades operativas esenciales para la implementación exitosa de la reforma.

72. El cuadro institucional no estaría completo todavía aun cuando se pusieran en práctica todas las recomendaciones anteriores. Las mejoras del sector público son sólo parte de la modernización administrativa que se necesite. Toda la infraestructura administrativa necesita mejoras —en todos los aspectos, desde las actitudes de trabajo, hasta las destrezas técnicas específicas, desde la aptitud física hasta el desarrollo intelectual, desde las comunicaciones hasta la conciencia cívica. Se deberían establecer o reforzar cuatro instituciones para complementar la OGDAs:

- i. Una Asociación Venezolana de Gerencia y Administración para ayudar a fortalecer y enaltecer la categoría del administrador profesional y para estimular la aceptación de las mejoras administrativas.
- ii. Se debería crear un Consejo Nacional de Escuelas de Política Pública y de Administración para estimular la formación y la expansión de Facultades en institutos de educación superior interesadas en la educación administrativa y en el adiestramiento para el servicio público.
- iii. Se debería fortalecer al Instituto Nacional de Productividad, para que asesore y asista a todas las organizaciones públicas y privadas en el aumento de su productividad.
- iv. Debería crearse un Centro de Estudios de Política para adiestrar a los servidores públicos y a otros en el análisis de política, en la política del comportamiento, en ciencias administrativas, que debería estar ubicado en Caracas, ya sea como parte de la Escuela Nacional de Administración Pública, o en la Universidad Central de Venezuela.

73. d) *Programa coordinado de reforma administrativa.* El programa actual de reforma administrativa según está presentado en el Plan de Reforma Administrativa, el trabajo que se realiza en la C.A.P., CORDIPLAN y la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública, el Proyecto VEN-534 de las Naciones Unidas, y las muchas otras propuestas interesantes de las autoridades autónomas, Ministerios, Gobiernos Estadales y Municipales, junto a las empresas públicas, la regionalización y la revisión del personal, el presupuesto, la información y el planeamiento urbano; es amplio, lógico y emprendedor. De

hecho, su alcance y magnitud es muy impresionante. Todavía no ha podido lograr resultados mensurables en la práctica, debido a que el poder legislativo no ha aprobado muchas de esas propuestas, el Gobierno se ha demorado en la toma de las decisiones claves, y los diversos organismos asesores carecen de suficientes mecanismos operacionales, las agencias operativas no pueden mantener el mismo equipo junto durante largo tiempo, y el esfuerzo general es demasiado fragmentado. Se lograrían mejores resultados si ocurriera una mayor centralización y se hiciesen diversos arreglos para el asesoramiento.

74. El programa, por bueno que sea, no va lo suficientemente lejos como para producir los resultados deseados, aun cuando todo marchase sin problemas. *Los objetivos del programa de reforma son demasiado generales y abstractos y hay que reducirlos o traducirlos en metas específicas de política y de programas.* La capacidad administrativa ampliada ha de contemplarse en términos de una estructura racional de Gobierno; un servicio de carrera respetado, competente e intachable; un cuerpo de administradores altamente calificado, formuladores de política y autoauditores; y un mejoramiento anual en la calidad y la cantidad de los servicios públicos con la utilización de los mismos recursos básicos, y la mejor escuela de administración del continente. Estas metas a su vez deberían reducirse a objetivos de corto, mediano y largo plazo, y cuantificarse más allá de los aspectos específicos del Plan de Reforma Administrativa. Esto no se puede hacer de prisa, pero la OGDA o cualquier otra institución a la que se atribuya la tarea de la modernización administrativa, debería tratar de concretar las metas y los objetivos actuales de la reforma administrativa.

75. Existen tres aspectos principales que requieren desarrollo en cualquier programa de reforma macroadministrativa, en Venezuela, en un mayor grado que en el pasado. Estos son: (i) *controles fiscales adecuados y auditoría eficiente*, (ii) *oficinas públicas de quejas*, y (iii) *cambio de la imagen del servicio público.*

i) *Controles fiscales adecuados y auditoría eficiente.* Muchísimo más dinero está pasando por el sector público ahora que en cualquier época anterior, y es probable que esta suma se expanda tanto de modo absoluto, como proporcional. A muchas personas les gustaría tener acceso a esos fondos y serían capaces de valerse de cualquier medio, honesto o deshonesto, escrupuloso o inescrupuloso, moral o inmoral, legal o ilegal, para lograr sus fines. Se presentan tres peligros en particular. Primero, se podrían gastar los fondos públicos en cosas innecesarias, de modo que para todos los fines y propósitos, gran parte de él se desperdiciaría en elefantes blancos, instalaciones inútiles y extravagancias. Segundo, esos fondos públicos se gastarían ostensiblemente en cosas necesarias, pero en gran parte serían transferidos a poder de los contratistas, los bancos e intereses de bienes raíces, etc., sin beneficio público adecuado. Tercero, los fon-

dos públicos se gastarían en cosas necesarias y no se transferirían, pero se despilfarrarían en bajos rendimientos o se botarían en trabajos de repetición, como en refacción de construcciones, innecesarios si el trabajo original hubiera sido realizado debidamente. Para precaverse de los gastos innecesarios, debe haber auditoría eficiente y análisis de política en las organizaciones gubernamentales y en el Ministerio de Hacienda. Para evitar el efecto de transferencia indebida deberían existir controles fiscales enérgicos y un presupuesto muy ajustado, y se debería estimular a las organizaciones del Gobierno para que exploren los nuevos sistemas de producción de los servicios y modos alternos de hacer las cosas tradicionales. Para evitar el mal funcionamiento, debería haber inspección adecuada y un sistema de sanciones severas, para desalentar las desviaciones, lo cual significa, además de las otras medidas propuestas, el fortalecimiento del Ministerio de Justicia, la ampliación del control judicial de la administración pública, y la creación de tribunales disciplinarios. Actualmente no se está prestando atención suficiente en los esfuerzos de reforma administrativa a estas medidas que son más importantes que cualquier aspecto de microrreforma.

76. ii) *Oficinas públicas de reclamos (quejas)*. El objetivo final de la reforma administrativa es la prestación efectiva, eficiente y económica de los servicios públicos, es decir, servicio para beneficio público. El Gobierno paternalista le indica a la gente lo que le conviene. En la democracia constitucional, la gente le dice al Gobierno lo que considera que no es bueno para ella. El pueblo es el juez final de lo que es aceptable o no, adecuado, y de calidad. Es él quien paga los servicios. Por consiguiente, tiene derecho a quejarse cuando cree que no está recibiendo servicios que equivalgan al valor de su dinero, o cuando se considera perjudicado por la mala administración. Las quejas indican el lugar en donde el público considera que está siendo perjudicado por el Gobierno, las organizaciones gubernamentales y la burocracia pública; indican en dónde fallan los insumos administrativos; las quejas indican el abuso y el mal uso del poder público; en dónde han ocurrido desviaciones de las normas acostumbradas. Las quejas son un medio valioso de saber por qué y dónde está insatisfecho el público, dónde el rendimiento es deficiente, y en dónde la burocracia pública le está fallando al público. Se debería hacer lo posible por facilitar su expresión, tomarlas en serio, investigarlas y responderlas. La Oficina Pública de Quejas debería ser parte indispensable del esfuerzo de reforma administrativa. Cuando la gente se siente agraviada, se la debería estimular para que se queje a una autoridad respetada, que debería pasar la queja al organismo responsable, investigar la validez de las quejas, darles respuesta e indicar a los organismos responsables que hay que rectificar o compensar, cuando se haya ocasionado daño. Existe un mecanismo de quejas en la Presidencia de la República, pero debería ser transferido a la OGDAs como parte de sus actividades

de investigación y estudio; se debería estimular a las organizaciones de gobierno para que establezcan sus propias oficinas de reclamos y formalicen sus sistemas de manejar las quejas. La exposición de la injusticia y la revelación de defectos administrativos graves justifica el esfuerzo para operar un sistema de esta clase. Hay también riesgos con la posibilidad de que gente inescrupulosa explote una nueva posibilidad de hostigar a los funcionarios públicos. Eventualmente este aspecto podría ser asumida por un *Ombudsman*.

77. iii) *La imagen del servicio público.* Muchos esfuerzos de reforma administrativa se desperdiciarán si el sector público no puede atraer y retener su justa proporción del talento del país. Así como las mejores soluciones pueden ser arruinadas por aquellos que no saben lo que están haciendo, así también las peores pueden funcionar en manos de gente capaz, dedicada y enérgica. La organización gubernamental, al igual que cualquier otra organización, necesita personal competente. En esto la imagen es de suma importancia, posiblemente más importante que los hechos. Hay que atraer a gente de calidad al servicio público, mediante una carrera interesante, la realización de trabajo que sea importante, la asociación con colegas compatibles y estimulantes, recompensas en relación con sus esfuerzos, y el reconocimiento público de su contribución al progreso nacional. De la evidencia disponible, que se admite que es muy escasa e impresionista, parecería que la imagen del servicio público en Venezuela requiere un mejoramiento —hay que cambiarla de la denigración pública y la disociación a una de orgullo público y asociación.

78. Es obvio que para ello ayudaría un mejor rendimiento por parte de las organizaciones gubernamentales. Pero es necesario hacer mucho más que eso. Las influencias sociales, la religión, la educación, la familia, etc., deben encaminar a la gente joven hacia el servicio público y a la satisfacción de hacer algo en pro de la comunidad, y no únicamente para sí. Los medios de comunicación de masas deberían reflejar tanto lo bueno, como lo malo de la burocracia pública. Las organizaciones gubernamentales tienen que tomar la iniciativa para mejorar su propia imagen, mientras que la OGDÁ y los organismos de reforma similares deberían tratar de mejorar la imagen del sector público como un todo. No es este el sitio para documentar en detalle un programa de cambio de la imagen del sector público. Se podría comenzar obteniendo cooperación técnica en esta área o empleando los servicios de compañías consultoras que se especializan en este campo. De nuevo, al igual que en muchas otras áreas de la reforma administrativa, no cabe esperar resultados rápidos, pero no se debería descuidar una transformación a largo plazo.

79. Cuando se haya implementado una parte sustancial del actual programa de reforma administrativa proporcionándole una base sólida al esfuerzo

continuado, habría que pensar en un cambio de enfoque, o más bien en la adopción de enfoques distintos además de los que ya están siendo utilizados. El primero y el más sustancial de éstos sería *apartarse del esfuerzo de institucionalización básica de la reforma administrativa y orientarse hacia la administración sectorial*, es decir, mejorar la prestación de los servicios sustantivos. Esto no se podrá hacer adecuadamente hasta tanto no se haya asegurado el marco administrativo general. Aún así, la planificación administrativa para la evaluación y el mejoramiento sectorial debería comenzar de inmediato, y la descentralización de la OGDAs sería un buen sitio para comenzar. Si esto no se hace, los organismos gubernamentales deberían tomar la iniciativa en sus manos, reclutar a sus expertos, adiestrarlos y formar sus propios cuadros para la reforma administrativa de sus actividades gubernamentales.

80. Otro enfoque que se debería considerar es *el método de concentración periódica*. Para esto el Gobierno seleccionaría para trabajos de mejoramiento cuatro o cinco áreas claves, áreas que sospecha que están por debajo de las normas aceptables y que retrasan los esfuerzos de las otras áreas. Luego implanta un programa concentrado de reforma en esas áreas claves, utilizando fuerzas de choque especiales y concentrando los esfuerzos de reforma hasta que se haya logrado un grado palpable de mejoramiento. Luego puede proseguir con otras cuatro o cinco áreas distintas y repetir el mismo proceso frecuentemente. Podría escoger por ejemplo, a la policía, las clínicas de salud pública, la planificación urbana y la administración de los tribunales, y luego pasar a la educación superior, los transportes, obras públicas, y administración de impuestos. Al cabo de cinco años podría retornar con otro esfuerzo concentrado a las primeras. Hasta el presente este enfoque no ha sido ensayado en Venezuela, salvo en muy pequeña escala.

81. e) *Cooperación técnica extranjera*. Los conocimientos especializados en gerencia administrativa son escasos en la mayoría de los países, y Venezuela no es una excepción, con su experiencia en organización y modernización administrativa en gran escala todavía limitada. Varias de las propuestas en el programa de reforma administrativa eran nuevas o novedosas, y por ello el Gobierno solicitó cooperación externa. Mientras no hubiera en Venezuela una reserva de reformadores administrativos altamente calificados, el Gobierno no tenía otra alternativa viable. En realidad, la cooperación técnica extranjera ha desempeñado un papel importante en la modelación de todo el programa. En 1958, un consultor de las Naciones Unidas sugirió una revisión en gran escala de la administración del sector público y se fundó la C.A.P. para llevar a cabo dicho estudio e investigación. A partir de 1969, se obtuvo ayuda adicional de las Naciones Unidas para coadyuvar en la implementación del plan de reforma administrativa. En los años 60 un proyecto de la ONU ayudó a mejorar la calidad de la admi-

nistración municipal. En la década de los años 70 la implementación del programa de reforma administrativa ha contado con la cooperación del Proyecto VEN-534 de las Naciones Unidas y, recientemente, con la ayuda del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

82. La ayuda externa se ha concentrado prevalentemente en la planificación administrativa, y en particular en sintetizar la acción de investigación, la formación y la asistencia técnica. No ha tratado de imponer la reforma administrativa y ni siquiera de determinar las prioridades. A las contrapartes venezolanas en CORDIPLAN, la C.A.P. y el Ministerio de Hacienda, por ejemplo, se les ha pedido que decidan, y los expertos extranjeros han seguido su orientación, al trazar sus programas y propuestas detalladas. Dentro de ese marco, se han encaminado cada vez más hacia la investigación y la promoción de acción, actuando como catalizadores de la reforma administrativa. Lo significativo es la amplitud de la asistencia. En otros países la asistencia externa en reforma administrativa ha limitado su radio a uno o dos proyectos específicos, y se ha contratado a unos pocos expertos. En Venezuela la amplitud del proyecto es impresionante. El Proyecto VEN-534 de las Naciones Unidas de cinco años de duración, por sí solo ha abarcado los objetivos siguientes:

1. Asistir al Gobierno de Venezuela en la formulación de política para aumentar la capacidad administrativa del sector público.
2. Ayudar a mejorar las instituciones dentro de los sistemas de planificación para el desarrollo y de presupuesto, como también en el establecimiento de mejores nexos entre ambos.
3. Cooperar con el Gobierno en aspectos macro y microadministrativos del sistema de administración de personal, particularmente en el establecimiento de las líneas generales de su organización y funcionamiento en escala nacional, regional y local de acuerdo a la Ley de Carrera Administrativa aprobada recientemente.
4. Asesorar en el estudio y la formulación de soluciones adecuadas para los problemas macroadministrativos relacionados al funcionamiento y organización de las instituciones, y a la institucionalización de los sectores administrativos.
5. Cooperar en la definición de una política nacional de procesamiento electrónico de datos, y posteriormente en el establecimiento de las instituciones necesarias en dicho campo y asistirles en la aplicación de políticas definidas y adoptadas.
6. Ayudar a formular las medidas de reforma estructural y funcional resultantes de la política de regionalización administrativa.

7. Asistir en el desarrollo de una metodología de investigación aplicada a la administración pública, que pudiera usar la C.A.P. en el análisis del sector público, y la Escuela en sus actividades de formación que tengan componentes de investigación.
8. Asistir en la modernización y el fortalecimiento de la administración de empresas públicas, en su supervisión y control por parte del Gobierno Central, mediante el análisis de las técnicas administrativas utilizadas y la introducción de enfoques modernos en este aspecto.
9. Contribuir al adiestramiento de las contrapartes nacionales en todas las áreas para las cuales se prevé la cooperación técnica de las Naciones Unidas en el Proyecto.

El Proyecto emplea a ocho expertos en desarrollo administrativo, administración de planificación y presupuesto, planificación de corto plazo, administración de personal, administración sectorial, administración de procesamiento de datos, administración regional y relaciones intergubernamentales, y administración de empresas públicas. Además se contratan consultores a corto plazo, de tiempo en tiempo, para que apoyen la labor de los anteriores. Cada uno de estos expertos ha producido informes de gran calidad y la colección de dichos documentos presenta al Gobierno venezolano un esquema bastante completo de la modernización administrativa. De hecho, la reputación del Proyecto en Venezuela y en el exterior es tal, que las Naciones Unidas y otros países están implantando otros similares; es decir, reemplazando pequeñas misiones *ad hoc* con programas parecidos en gran escala, de duración suficiente para que tengan un impacto perdurable en el país.

83. A pesar de que se ha dispuesto de un arsenal de talento, las contrapartes locales no le han sacado suficiente partido al Proyecto. La continua rotación del personal nacional a lo largo de los tres años de operaciones ha dificultado la transferencia de tecnología. Frecuentemente los expertos deben ayudar en el trabajo operacional, para llenar los vacíos que se producen, o en áreas donde los especialistas locales son escasos y el volumen de trabajo es desproporcionado con los recursos humanos a disposición. Los expertos internacionales no pueden asumir este papel bajo las directrices existentes de las Naciones Unidas. La responsabilidad de actuar siguiendo el asesoramiento técnico sigue siendo el país receptor de la cooperación. Ningún organismo internacional puede emprender la reforma administrativa en Venezuela. Sin embargo, parece que *hasta tanto las contrapartes nacionales no hayan alcanzado un nivel de preparación*

y experiencia semejante al que tienen los expertos extranjeros, la asistencia externa debería continuar.

84. De modo más específico, deberían hacerse varias cosas. Primero, si el Gobierno venezolano piensa continuar con un vasto programa de modernización administrativa, *debiera comenzar ahora a negociar la renovación del acuerdo para el Proyecto VEN-534 de la ONU*, y abrir negociaciones con otros organismos internacionales capaces de suministrarle la experiencia necesaria. Segundo, si las organizaciones gubernamentales venezolanas necesitan usar asistencia técnica en la implementación de la reforma administrativa, *el Gobierno de Venezuela debería ofrecer contratos a expertos extranjeros y emplearlos por su propia cuenta*. El Gobierno no debería limitar su selección a los expertos que han sido empleados en Venezuela o en Latinoamérica. Tercero, *se debería enviar al exterior a contrapartes locales selectos para educación y adiestramiento* y para que obtengan experiencia extranjera. Cuarto, *se debería comenzar a desarrollar la experiencia local contratando con una universidad extranjera para que apoyen la formación local y adiestren a los instructores*. La Universidad de California del Sur, por ejemplo, lleva a cabo este servicio en Irán, Pakistán, Malasia y el Brasil, y a mediados de la década de los 60 prestó asistencia en desarrollo administrativo a nivel municipal en Venezuela.

85. Eventualmente Venezuela va a tener que implementar su reforma administrativa sin el apoyo de la cooperación técnica extranjera, y aún en el caso que ésta continuara en la presente escala, una proporción abrumadora del trabajo tendrán que realizarlo los reformadores administrativos locales. *Se deberían desplegar mayores esfuerzos para asegurar que al cabo de cinco años se disponga en Venezuela de un núcleo de reformadores administrativos calificados, de alta calificación y experiencia.*

86. El análisis anterior de los cinco principios más importantes de la estrategia del Gobierno de Venezuela en la reforma administrativa indica que básicamente son acertados. Los principios en sí no pueden ser cuestionados, pero su ejecución sí puede serlo. Las iniciativas de reforma administrativa necesitan de *un empuje*. El Gobierno venezolano se enfrenta a diversas alternativas.

a) No hacer nada. Puede dejar los actuales programas sustancialmente como están, con transferencias y ajustes menores y atenerse a las consecuencias, a saber, que la reforma administrativa se rezagará cada vez más con respecto a las necesidades del desarrollo nacional, que la brecha entre la planificación administrativa y la implementación se ahondará, que el impulso se reducirá y tal vez se detendrá, y que a las fallas administrativas actuales del sector público se sumarán otras. Pero lo que es peor aún, puede desmembrar los cuerpos existentes, y ubicarlos en otros lugares de la maquinaria de Gobierno, de modo que

todo el esfuerzo se fragmente y que la reforma administrativa se deje a la iniciativa institucional, sin fuerte apoyo central. Debería evitarse esta anarquía administrativa.

b) Adoptar las propuestas sugeridas en los párrafos 50-85. Esto significaría una alteración notable de las orientaciones actuales. Se separaría la reforma administrativa de la planificación nacional, se establecería una nueva oficina de Gerencia y Desarrollo Administrativo en la Presidencia de la República para que asuma la plena responsabilidad de la modernización administrativa. Todas las entidades que tienen funciones relacionadas a la reforma administrativa serían consolidadas dentro de la OGD, a la que se le atribuirían también responsabilidades operacionales. La OGD contaría con sucursales en las organizaciones de gobierno dentro de su jurisdicción, y eventualmente, esas sucursales podrían convertirse en parte de la organización del gobierno en los sitios en donde estén ubicadas, y un equipo nacional fuerte de reformadores administrativos reemplazaría la cooperación técnica extranjera a mediano plazo.

c) Hay diversas etapas intermedias entre el no hacer nada y el embarcarse en un programa ambicioso y centralizado de reforma administrativa.

- i) Fortalecer a la C.A.P. bajo la supervisión de CORDIPLAN.
- ii) Reorganizar a la C.A.P. bajo la supervisión de CORDIPLAN y cambiarle el nombre.
- iii) Separar a la C.A.P. de CORDIPLAN, pero dejarla bajo la supervisión del Ministerio para la Planificación (y Gerencia Administrativa).
- iv) Integrar a la O.C.P. junto con la C.A.P. en la Presidencia de la República.
- v) Reubicar la C.A.P./O.C.P. en el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia o en la Oficina del Contralor General.
- vi) Establecer un Consejo Presidencial Asesor en Gerencia y Desarrollo Administrativo.
- vii) Descentralizar las iniciativas de reforma administrativa sobre bases sectoriales dentro de un plan de reforma administrativa general.

Cada una de estas alternativas tiene ventajas. Cada una de ellas mejoraría la situación existente, pero ninguna llegaría tan lejos como lo requieren las sugere-

rencias del Consultor, necesarias, factibles, y más ventajosas bajo las condiciones actuales. Cualquiera que sea el curso que se elija, el Gobierno venezolano debe proceder rápidamente a poner fin a la deriva e incertidumbre actual, que sólo puede minar el buen trabajo que ya se ha hecho y se sigue haciendo.

G. REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA ESTRATEGIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA 1958-1975

87. La estrategia de reforma administrativa del Gobierno de Venezuela ha sido determinada por cuatro factores principales: a) La autopercepción del Estado del sector público; b) El asesoramiento de expertos extranjeros; c) La tendencia general en la estrategia de reforma administrativa latinoamericana; y d) La comprensión general de la importancia de la modernización administrativa entre las necesidades y prioridades del desarrollo. Estos no son los únicos factores que han influido en la estrategia de reforma administrativa, pero son los más importantes y abiertos al análisis público.

Determinantes principales de la estrategia

88. a) *La autopercepción del Estado del sector público.* Sólo los Gobiernos constitucionales han estado dispuestos a admitir los hechos sobre las condiciones prevalecientes en la administración pública. Cuando las dictaduras militares de Gómez (1907-35) y de Pérez Jiménez (1952-58) gobernaron el país, había que ocultar los hechos sobre el rendimiento del sector público y se debía suprimir la crítica. Los regímenes militares más liberales (por ejemplo, 1936-45) revelaron más hechos y permitieron cierta crítica, pero no fueron muy abiertos ni francos con respecto a sus operaciones administrativas. Las iniciativas de reforma administrativa fueron emprendidas por los gobiernos constitucionales en 1947 durante el efímero régimen democrático 1945-48; en 1958 después de restaurada la constitucionalidad, y en 1968 cuando COPEI reemplazó a Acción Democrática (AD), (que había gobernado en 1948 y a partir de 1958), y en 1974 cuando AD reemplazó de nuevo a COPEI. Mientras impere la constitucionalidad, la investigación y la crítica serán más fáciles. Si los hechos revelan la proliferación de la mala administración pública, la presión subirá de punto en pro de la modernización y de la reforma, y los gobiernos constitucionales tendrán que responder a esa presión indicando lo que están haciendo para mejorar la actuación del sector público. La falta de acción no solamente proporcionará municiones al enemigo; también podría minar la propia constitucionalidad.

89. Después de casi dos décadas de constitucionalidad en Venezuela, los Gobiernos tienen a mano los hechos sobre el sector público, y estos hechos son

ampliamente conocidos. Ya no se los puede atribuir a los regímenes militares anteriores. En verdad, después de mucha discusión sobre la reforma administrativa y una cantidad considerable de planificación administrativa, la situación deja mucho que desear para cualquier régimen político, democrático o no. El Gobierno todavía no ha abarcado a todo el Estado. Hay áreas todavía inexploradas, no catalogadas, y otras virtualmente impenetrables e inaccesibles. Fuera de las zonas más pobladas el gobierno municipal es muy débil y la prestación de servicios públicos mínima. El Estado no puede movilizar todos sus recursos ni conoce con certeza el potencial de sus recursos humanos. El esfuerzo del Gobierno es asimétrico y muy desproporcionado entre un Estado y otro.

El acceso a los servicios públicos es discriminatorio entre distintas ubicaciones geográficas y entre las clases socioeconómicas. Persiste el desempleo y el subempleo grave en éste, el más rico de los países de Latinoamérica, y todavía existen deficiencias en la prestación de servicios públicos básicos, la vivienda, y los servicios sociales (especialmente en aspectos de seguridad social y la calidad de la educación pública). La carga impositiva no es bien repartida, con mucha supuesta evasión de impuestos (además de la exoneración legítima). Una economía con grandes desajustes no ha sido controlada aún para fines de conservación, para establecer alternativas perdurables, para defenderse de los acontecimientos internacionales, o para proteger la producción local contra las importaciones; el Gobierno carece de instrumentos suficientes para impedir que la dependencia, si es que fallara el monoproducto sobre el cual se basa, como ha sucedido en el pasado con otros. La burocracia pública no es dinámica; se mueve con lentitud, es rígida. Está altamente centralizada y los asuntos para decisión tienen que subir por la jerarquía y bajar de nuevos tras de largas demoras, mucho papeleo y demasiadas oportunidades para desorientación y pérdidas. Está politizada y los cuadros no tienen suficiente calidad.

90. Por supuesto que el legado del pasado gravita pesadamente. Los Gobiernos constitucionales desde 1958 han tratado de mejorar las cosas. Han tratado de extender la profundidad y el radio de las actividades de gobierno. Se ha reemplazado un Estado de ley y orden por un Estado administrativo. La explotación privada está siendo frenada a la par que aumentan las empresas en el sector público. Los gastos públicos han sido reorientados hacia los servicios públicos, la vivienda y los servicios sociales que están más descuidados. Se ha introducido la planificación y se la está haciendo funcionar. El Gobierno Central ha tratado de fortalecer a los Gobiernos Estadales y Municipales mediante la descentralización, y de reducir la discriminación por medio de la regionalización. Ha diseñado nuevos instrumentos para un gobierno efectivo, eficiente y económico. Ha trabajado en pro de una distribución más justa de la riqueza y una mayor igualdad de oportunidad, una economía productiva más estable,

diversificada y productiva, y una armonía social mejorada. Ha impulsado el desarrollo político y social como también el económico, extendido y ampliado las libertades civiles, adelantado la redistribución de la tierra, y frenado las obras públicas monumentales de valor cuestionable. Eventualmente todas estas cosas incidirán en las deficiencias actuales del sector público. Pero ello tomará tiempo.

91. La actual brecha para que el Gobierno se ponga al día con las necesidades del sector público aumentará en el futuro, y dichas necesidades apremiarán más allá de la capacidad del país para satisfacerlas, si la maquinaria administrativa no puede responder adecuadamente al gran empuje económico que tiene lugar. La modernización administrativa no ha marcado el paso. Al contrario, a diario se rezaga cada vez más. Aún cuando el Gobierno hubiese instituido el Plan de Reforma Administrativa de 1970 en 1958, ello no habría bastado para compensar las décadas de negligencia. Pero aún en 1975, el Plan de 1970 permanece en gran parte en papel y aquellos aspectos que han sido aprobados, tales como la Ley de Carrera Administrativa de 1970, han sido bastante evadidos en la práctica. Los Gobiernos han hablado mucho sobre la reforma administrativa, pero no han insistido en la acción para adelantar sus intenciones. Ninguna estrategia de reforma administrativa funcionará si no hay voluntad por parte del Gobierno para echarla a andar, ni intención por parte de la burocracia pública de que se lleve a cabo. Estos hechos no se pueden ocultar a un Gobierno constitucional y tampoco ningún Gobierno constitucional puede ocultarlos. Que se los perciba de modo adecuado y se los comprenda es otra cosa.

92. b) *Asesoría de expertos extranjeros.* Los expertos extranjeros han traducido la intención del Gobierno venezolano de realzar el sector público en planes concretos de implementación para las organizaciones gubernamentales. Su asesoría ha sido de la más alta calidad y se ha respetado y seguido. Comparado con otros países, Venezuela ha sido afortunada en su experiencia con expertos extranjeros. Ha evitado aquellos expertos que no han podido darse cuenta de la situación local o que han insistido en un imperialismo cultural mediante la adopción no modificada de sistemas extranjeros. Los expertos aquí utilizados han sido sensibles, pragmáticos e incisivos. Han podido trabajar con éxito con las contrapartes nacionales. Sus consejos han sido buenos. Los gobiernos se han ahorrado situaciones embarazosas y han podido utilizar la influencia del personal internacional para convencer a los funcionarios locales en dar curso a las recomendaciones. El peligro está en la demasiada dependencia a largo plazo de la experticia extranjera.

93. c) *Tendencias generales en la estrategia de reforma administrativa en Latinoamérica.* Muchos expertos extranjeros provienen de otros países latino-

americanos cuya modernización administrativa fue considerada como parte crucial del desarrollo nacional mediante el liderazgo del sector público. El primer requisito fue un plan de desarrollo nacional que definiera el papel del sector público, que a su vez indicaría las prioridades de la modernización administrativa. Por consiguiente, la planificación nacional y la modernización administrativa estaban estrechamente vinculadas, y se pensó que el organismo de planificación debería orientar los programas de reforma administrativa. El Gobierno venezolano se mostró receptivo a esta idea y la siguió, al subordinar los programas de reforma administrativa al Plan Nacional. La reforma administrativa se convirtió en planificación administrativa.

94. El paso siguiente fue considerar cuáles instrumentos eran necesarios para implementar la planificación administrativa. La arraigada tradición legalista latinoamericana tenía por fuerza que asignar a la ley un sitio muy alto en la lista de prioridades. La ley podría convertirse en el instrumento principal para introducir la reforma administrativa. Las leyes severas regularizarían y normalizarían las políticas y los procedimientos de la administración pública. Establecerían los servicios de carrera en el sector público, resguardarían a los funcionarios públicos contra la remoción injusta, y enumerarían en detalle las condiciones de empleo en la burocracia pública. Controlarían estrictamente el uso de los dineros públicos y de la propiedad, y velarían porque se instituyeran salvaguardias fiscales correctas. Las leyes serían observadas y los transgresores serían perseguidos en los tribunales de justicia o ante los tribunales administrativos, y las penas serían conmensurables con las transgresiones de lo que se consideraban normas correctas de conducta administrativa en el servicio público. Venezuela aceptó la ley como uno de los instrumentos principales de la reforma administrativa.

95. El nepotismo y la corrupción plagaban la administración pública en Latinoamérica. El instrumento clave para combatirlos era la profesionalización, es decir, el fomento de un cuerpo permanente de funcionarios dedicados, leales, trabajadores, competentes, y con espíritu de servicio público, que servirían por igual, a todos los gobiernos, a pesar de su color político, sin temor ni favoritismo. Formarían la columna vertebral de la burocracia pública y sentarían las normas, proporcionarían el liderazgo y cuidarían celosamente la reputación de la administración pública. Debían ser reclutados en el gobierno profesional por mérito, ascendidos según su rendimiento, y compensados de acuerdo con su verdadero valor. La profesionalización significaba un código de servicio público, un plan de clasificación detallado de todos los cargos, una norma justa de compensación, una escuela profesional para la formación de profesionales públicos de alta calidad. Venezuela fundó una Escuela Nacional de Administración Pú-

blica, y una de las mayores prioridades de la reforma administrativa fue la profesionalización.

96. Pero no bastaban los funcionarios profesionales. La gente de calidad tenía que emplear buenos sistemas. De modo que el paso lógico siguiente en la modernización administrativa de América Latina fue la introducción de la administración científica, comúnmente conocida como O&M. Los principios y las técnicas de la administración científica se debían aplicar a todas las organizaciones gubernamentales de modo continuo. Una vez más, Venezuela siguió el ejemplo de otros países latinoamericanos y puso énfasis considerable en la revisión estructural de la maquinaria de Gobierno y en la reforma microadministrativa.

97. Al seguir la estrategia latinoamericana, Venezuela cometió los mismos errores que otros países. Al asociar la reforma administrativa con los planes de desarrollo nacional, los separó tanto de las finanzas como de las operaciones. Los planificadores y los reformadores tenían libertad para concebir los esquemas más amplios, racionales, y detallados, pero no contaban con los medios de ejecutarlos ni con suficientes herramientas para basar sus concepciones en lo que se hacía en la práctica en los organismos operativos. Los planes y reformas eran ideales, fuera de la capacidad corriente del hombre para seguirlos, o no realistas, por basarse en condiciones que no existían, o irrealizables, porque nadie podía traducirlos a aspectos concretos o lograr que se obedecieran. El sueño se convirtió en pesadilla, ya que nada cambió en la práctica o, peor aún, las condiciones del sector público se deterioraron. Las leyes que eventualmente fueron aprobadas (y muy pocas llegaron hasta ese punto) fueron ignoradas o enmendadas, de modo que a la postre resultaron inefectivas. La profesionalización se convirtió en víctima de la política partidista, y los organismos de apoyo fueron solo parcialmente establecidos. Las Escuelas Nacionales lograron enseñar a los funcionarios los rudimentos de la gestión pública, pero muchos de los graduados abandonaron el servicio público en busca de otros cargos, contando para ello con sus nuevas calificaciones. Pocos gobiernos adoptaron la filosofía de la administración científica, y un número menor aún quiso aceptar su aplicación en la maquinaria de gobierno, y muchas reformas microadministrativas fueron resistidas con éxito por las burocracias inamovibles. Venezuela probablemente salió mejor librada que la mayor parte de los países latinoamericanos, no porque su estrategia fuese más productiva, sino porque el Gobierno Central ofrecía más apoyo, gastaba más recursos, y empleaba a expertos extranjeros. Pero en otras partes, los resultados fueron muy marginales.

En América Latina predomina todavía el enfoque legalista tradicional, centralizado y de solución de problemas de día a día en la administración. Los

modelos extranjeros no han logrado impresionar. La conducta administrativa no cambió. En la administración pública se toma muy poco en cuenta al público.

98. d) *Evaluación general de las prioridades nacionales.* En ninguna parte de América Latina, ni aun en Venezuela, se ha concedido alta prioridad a la reforma administrativa. Los Gobiernos tienen problemas más apremiantes, más obligantes y tienen que demostrar signos de progreso más tangibles e impresionantes. La modernización administrativa es solamente uno de los tantos temas sobre los cuales deben decidir, y tiende a ser relegada o aplazada. Fuera del colapso del Estado administrativo o de algún desastre abrumador, ella no ejerce presión sobre los gobiernos. Las mismas fallas que minan los proyectos de desarrollo, la lentitud, el legalismo, la rigidez, el ritual, le dan estabilidad a la maquinaria de gobierno e impiden el colapso del Estado administrativo por medio de la fuerza centrífuga. El Gobierno sabe que la burocracia pública está allí en todo momento y que a pesar de trabajar con desgano, de algún modo logra hacer la tarea y las cosas siempre se logran de una manera u otra. Así que ésta no recibe la atención que debiera. En todo caso, al enfrentarse a la propia burocracia no es tarea fácil y hay una inclinación natural a demorar la rendición eventual de cuentas o a transferir responsabilidades a otros organismos, en el caso de Venezuela, a la C.A.P. y CORDIPLAN.

99. En Venezuela han habido factores que, en el período de la democracia constitucional, han obstaculizado la reforma administrativa, y la han disminuido entre las prioridades nacionales; entre ellos:

a) La politización

El derrocamiento de la dictadura trajo consigo la constitucionalidad y uno de los períodos más largos de régimen democrático en la historia de Venezuela. Con la constitucionalidad llegaron los partidos políticos, y con los partidos políticos, la utilización de influencias y de recursos públicos para asegurar la base de los partidos, y recompensar a los adherentes de los partidos. Al mismo tiempo, la constitucionalidad fue desafiada tanto por la extrema derecha como por la izquierda. Bajo estas condiciones, la reforma administrativa no podía ir muy lejos. De hecho, todo lo que tocaba un gobierno estaba sujeto a candente debate político, dando como resultado la parálisis de la acción, especialmente en los años de elecciones, o se veía envuelta en un serio conflicto entre la rama ejecutiva y la legislativa, y entre la democratización y la autocracia paternalista.

b) Exceso de recursos

A pesar de los muchos inconvenientes, la bonanza económica ha llevado a Venezuela a traspasar el dintel de la pobreza y provocado una afluencia cre-

ciente en la clase media que va filtrándose lentamente también a las clases más pobres. El Gobierno ha tenido acceso a recursos abundantes, con los cuales habría podido financiar proyectos gubernamentales ambiciosos, si esos proyectos hubiesen estado listos y disponibles para absorber los recursos adicionales, lo cual no ha sido el caso. El Gobierno venezolano no ha incurrido en deuda externa masiva que resultara muy difícil de pagar. No ha tenido un aumento brusco en los impuestos. Cuenta con suficientes recursos como para no preocuparse demasiado sobre la economía y la eficiencia en la administración pública.

c) La empresa privada

El crecimiento económico ha sido estimulado por la iniciativa privada y el desarrollo ha tenido lugar a través de la inversión, el flujo de capital foráneo y sus efectos. No han habido demandas al sector público para que dirija el desarrollo tan enérgicamente como en otras partes, sino más bien para que canalice los recursos, que han aumentado rápidamente por concepto del impuesto al petróleo y las regalías y otros ingresos, hacia los servicios sociales (especialmente la educación y la vivienda) y hacia los gobiernos regionales. Los intereses privados, tanto nacionales como extranjeros, se han opuesto a cualquier tendencia para someterlos a controles del sector público y a los mecanismos burocráticos.

d) Política petrolera

La explotación del petróleo ha sido la base del crecimiento económico y de la inversión de la empresa privada. El Gobierno constitucional trató deliberadamente de cambiar la política de las dictaduras de permitir a la empresa privada, prevalentemente extranjera, la explotación de las concesiones petroleras. Ha habido preocupación sobre la política petrolera para frenar la explotación extranjera y ligar la renta petrolera al desarrollo nacional.

e) Planificación nacional

Los gobiernos constitucionales, al controlar los recursos públicos han resistido la demanda de invertirlos en proyectos dudosos. Han procurado coordinar los recursos en la inversión nacional. Esto ha significado la determinación de prioridades nacionales, lo que a su vez ha requerido investigación y planificación, coordinación económica, presupuestos anuales, programas de inversión y evaluación de proyectos, todo esto bajo la responsabilidad de CORDIPLAN, la que considera la modernización administrativa y su planificación tan sólo como una fracción de su preocupación mayor.

f) Administración económica

Con el empleo de modelos macroeconómicos, los gobiernos constitucionales han tratado de ampliar el crecimiento y el desarrollo fuera de la industria petrolera y fuera de la faja costanera norte. Han tratado de estimular sustituciones importantes, el desarrollo agrario, una mayor productividad laboral, la educación superior, y la regionalización, mediante la administración económica pública y la política fiscal, en vez del autoaprovechamiento del régimen, la transferencia mínima de los beneficios socioeconómicos del desarrollo concentrado, y la manipulación de los pocos incluidos en el rápido crecimiento económico, como lo habían hecho las dictaduras militares.

g) La difusión del poder

Las dictaduras habían concentrado el poder. Los Gobiernos constitucionales han tratado de lograr una mayor difusión política, constitucional, económica y social. Respaldaron la desconcentración, la descentralización y la fragmentación del Poder en un amplio espectro de instituciones autónomas y organizaciones independientes. En particular favorecieron los movimientos laborales, el crecimiento sindical y los mecanismos de contratación colectiva. Ampliaron el sistema de seguro social, proporcionaron empleo en el sector público durante las recesiones económicas.

h) La estabilidad financiera

Los regímenes militares fueron extravagantes y corruptos. Los regímenes constitucionales han tratado de reducir las deudas contraídas por sus predecesores y disminuir los gastos nivelándolos con los ingresos. La viabilidad financiera fue la meta. Se inclinaron por los presupuestos equilibrados, la administración de la deuda y la prudencia financiera.

Muchos de estos son factores que perduran y que tenderán a relegar la modernización administrativa. Pero, al mismo tiempo, han dado forma a la naturaleza del Plan de Reforma Administrativa 1970-1974 y han influido en la concentración, en la planificación administrativa y en el presupuesto, en el apoyo a la regionalización, y en la formación de empresas públicas autónomas.

100. Cuando contemplamos los factores corrientes que configuran la estrategia de reforma administrativa del Gobierno venezolano, debemos observar que habrá que mantener la continuidad. El presente y el futuro inmediato no serán muy diferentes del pasado. Lo que no se ha logrado de modo rápido y sustancial hasta ahora es improbable que se logre dentro de los próximos cinco años. Ningún programa de reforma administrativa debería juzgarse en períodos

menores de una década, y quizás hasta de una generación de funcionarios públicos. El período 1959-1975 debería considerarse como uno de preparación, planificación previa, selección de instrumentos, determinación de prioridades, una introducción esencial, una base firme sobre la cual construir. El próximo período 1975-1990 debería ser visto como uno de implementación y consolidación. Para fines de ese período, el Gobierno venezolano debería haber ejecutado los planes correspondientes, expandido e intensificado la modernización administrativa y dado forma a un sector público fuerte, eficiente, competente y moral. Ya se han tocado de paso varios de los factores que influyen en su actitud ante la reforma administrativa. Algunos de ellos necesitan una mayor aclaración.

El Gobierno como depositario de la confianza pública

101. Las ideas de la Revolución Francesa que afectaron a la administración pública, se han filtrado sólo lentamente en Latinoamérica. Todavía existe en muchos países latinoamericanos la idea prerrevolucionaria de que el gobierno pertenece a los gobernantes y que ha de usarse en provecho propio, es decir, que el cargo público hay que explotarlo, y que el interés público se ha de usar en provecho personal. Para impedir que ello suceda en Venezuela, el Gobierno debería defender las ideas revolucionarias y bloquear constitucional, institucional, legal, moral, política y administrativamente, cualquier retorno a la idea prerrevolucionaria. La concepción revolucionaria del cargo público está contenido en la ideología del servicio público.

- a) La administración pública es un instrumento para implementar la voluntad general, tal como es concebida por los representantes del pueblo. El Gobierno es el depositario de la confianza pública, que se ha de usar en el interés general y no en beneficio de intereses particulares.
- b) El funcionario público es el servidor del público; por consiguiente, está allí para beneficio del pueblo, y no el pueblo para beneficio del servidor público.
- c) El funcionario público debería ser el compendio de todas las virtudes públicas —ha de ser trabajador asiduo, honesto, imparcial, sincero, justo y digno de confianza. La conducta oficial ha de estar por encima de todo reproche.
- d) El funcionario público debería obedecer a sus superiores y subordinar su interés personal, a menos que tenga reparos por razones de conciencia, ante los cuales, debería abandonar el cargo

público antes de declarar públicamente su oposición a las políticas del Gobierno.

- e) El funcionario público debería desempeñar sus tareas de modo eficiente y económico.
- f) La designación para desempeñar un cargo público debería ser a base de los méritos de la persona y no por privilegio de clase.
- g) Los funcionarios públicos deberían estar sujetos a la ley del mismo modo que los demás ciudadanos.

Este debería ser el credo de los esfuerzos de reforma administrativa en Venezuela, de hecho, está incorporado en todo trabajo sobre reforma administrativa hasta la fecha. Se debería aplicar a todo cargo político igual que burocrático. Es el fundamento de un gobierno constitucional estable y el sostén principal del Estado administrativo moderno.

La negligencia pública y el desarrollo privado

102. Sin un Gobierno depositario de la confianza pública, el poder y los cargos públicos se usan para beneficiar a los intereses privados. Aún cuando se conciba al Gobierno depositario de esa confianza, es posible suponer que el desarrollo nacional se puede lograr solamente a través de la iniciativa privada, que el Gobierno no debería limitar a las empresas privadas, sino estimularlas, que la empresa pública debería subordinarse a las necesidades del sector privado, y que el desarrollo nacional ocurrirá como producto de la expansión privada no entorpecida por la interferencia del gobierno y la estrangulación burocrática. Quizás en el siglo XIX los países podían desarrollarse de este modo, pero los hechos históricos demuestran que la iniciativa privada necesitaba apoyo público considerable, y que sin una superestructura gubernamental, la empresa privada apenas sí podría funcionar. Lo mismo sigue siendo cierto en el siglo XX, aunque con mayor fuerza. Primero, las lecciones de la explotación privada han sido aprendidas por generaciones sucesivas, y la opinión pública del mundo entero espera que los gobiernos regulen, tanto a las empresas privadas como a las públicas, que cierren las brechas dejadas por la iniciativa privada. Segundo, existen hoy en día movimientos sociales que urgen una mayor participación pública en el desarrollo nacional. Tercero, la envergadura del trabajo en la reforma agraria, el desarrollo de los valles y ríos, el suministro de energía, las carreteras nacionales, la urbanización, es tal, que ninguna empresa privada puede asumir su financiamiento o reunir los recursos necesarios sin apoyo público sustancial. Cuarto, el desarrollo es un proceso integrado que requiere poder público y coordinación más allá de la habilidad de la empresa privada. Quinto, mucho

del desarrollo obligado carece de incentivos para la empresa privada y en ciertas áreas sectoriales serían inconveniente que las actividades se sustraigan al sector público, especialmente en casos como la conservación de los recursos naturales, la seguridad, el control ambiental, y los servicios sociales. Los sectores públicos y privados están vinculados y son inseparables. En un Estado administrativo están ligados y el uno no puede avanzar hacia adelante sin el otro. Cualquier desequilibrio haría que pronto las empresas privadas encuentren obstáculos por falta de medios públicos. No puede haber negligencia pública y desarrollo privado, sólo negligencia pública y negligencia privada, o desarrollo público y desarrollo privado.

103. Igualmente, una parte del Gobierno no puede ir muy lejos sin que haya medidas para mantener a las demás en línea. El Gobierno Central no puede evolucionar mucho más allá que el nivel municipal y estatal, sin agobiarlos de hecho, o verse retrasado por el bajo rendimiento de éstos. Si la reforma administrativa resulta buena para el Gobierno General, también ha de serlo para los gobiernos estatal y local. Lo propio es aplicable a las empresas autónomas y ministerios. Tampoco se debe aceptar como premisa que la administración privada es necesariamente mejor que la administración pública. Los incentivos y los objetivos, pueden ser distintos, pero el rendimiento administrativo de ambas se puede juzgar con los mismos criterios. Es difícil concebir que distintas organizaciones que acuden al mismo mercado de trabajo y que actúan dentro de la misma cultura administrativa, pueden operar de modo muy diferente.

Normas de la Administración Pública

104. Por cuanto la administración es pública y no administración privada, se aplican normas diferentes. A diferencia de una relación privada, la administración pública es inevitable; para la gran masa del pueblo no hay escogencia, aparte de la aceptación voluntaria o la resignación. Hay que hacer la voluntad pública y los tentáculos de la Administración Pública alcanzan a todos los ciudadanos para que así sea. La administración pública puede en último caso obligar a la obediencia; tiene un monopolio legal del poder coercitivo. Pero tiene que evitar el uso del poder represivo con demasiada frecuencia, por temor a evocar el espectro de la revuelta, la desobediencia y la insubordinación. Las actividades comunales desempeñadas por la administración pública tienen prioridad, y a menos que sean ejecutadas con cierta eficiencia, perjudican a las otras actividades. De modo que hay una obligación moral para prestar esos servicios en todo momento, y para contar con reservas suficientes con qué satisfacer las demandas que se anticipan. Las actividades de la administración pública son en gran escala, muchos más vastas que las privadas y su amplitud impone limitaciones y conduce a la burocratización. La administración pública es directa-

mente responsable del liderazgo político. Se rige por principios políticos, promesas y expedientes, más bien que por teorías académicas, principios científicos, o la economía de los negocios. La naturaleza política de la administración pública y la clase de actividades comunales implícitas hacen que el juicio sobre su rendimiento sea extraordinariamente difícil. Finalmente, el pueblo espera más de la Administración Pública. Espera que los funcionarios sean un modelo de virtud, que la moralidad pública esté por encima de todo reproche, que haya condiciones equitativas y tratamiento igual para todos quienes tratan con las organizaciones públicas. Esperan que los funcionarios resguarden los dineros públicos como si fueran propios y que velen por los intereses de los ciudadanos como si estos estuviesen presentes. Los funcionarios no deberían tener secretos que ocultar. Por todas estas razones, inevitablemente, el poder coercitivo ulterior, las actividades prioritarias, el tamaño y la multiplicidad, la dirección política, los objetivos inmensurables y las grandes expectativas que despierta —la administración pública es diferente, y si no lo es, *debería* serlo.

105. La reforma administrativa no puede descuidar estas consideraciones. No es un fin en sí, sino un medio, no sólo para elevar el rendimiento operativo, sino también para proteger la naturaleza *pública* de la administración. Ningún programa de reforma podrá proseguir si ignora las responsabilidades continuas de los gobernantes para con los gobernados. Por esta razón, la reforma administrativa no puede ser dramática. Tiene que proceder paulatinamente. Según palabras del ex Presidente de la C.A.P., el doctor Allan Brewer-Carías:

No existen las reformas administrativas espectaculares... sólo pueden ser fruto de decisiones continuas, sistemáticas y evolutivas. En el futuro inmediato, por consiguiente, el proceso de reforma exigirá una mayor perseverancia, motivación y tenacidad, pero por sobre todo, una voluntad constante y una determinación política para llevar a cabo el proceso... (por cuanto el cambiar) una administración formada durante décadas y con un crecimiento carente de orden y de armonía, con defectos y remedios superimpuestos, es imposible de lograr de un solo golpe.

No hay arreglo rápido. No hay milagros instantáneos. Habrá adelantos y retrocesos, éxitos y fracasos. Es un trabajo lento, laborioso y a menudo frustrante. Bajo las condiciones en que debe operar, gran parte del esfuerzo se ha de invertir en lograr muy pocos resultados comparativamente. Un porcentaje del 20 por ciento de éxito es una norma internacional muy buena. Venezuela en un período (1969-71) pareció que iba a exceder en mucho esa marca, pero no lo ha logrado. No se puede dudar que sea capaz de lograr esa marca de modo permanente.

106. Dos factores destruirán cualquier perspectiva de éxito. Uno de ellos es la corrupción, el otro es la politización excesiva. Ambos son contrarios a las

normas públicas. La corrupción, el uso de los cargos públicos en provecho propio, elimina todas las iniciativas para un desempeño de calidad y arruina la organización administrativa. La corrupción sólo puede persistir con la connivencia política. Una vez aceptada, es difícil de erradicar. Hay que tomar medidas despiadadas para asegurar la moralidad del sector público y la confianza pública en la administración. Si no se toma acción suficiente, ningún volumen de buenas intenciones y de trabajo fuerte en reforma administrativa servirán de mucho en la práctica. Lo propio es aplicable a la politización excesiva del sector público. Un sistema de despojo rampante es contrario a la buena administración. Los dos no pueden coexistir uno junto al otro. La despolitización de las áreas claves y de los cargos de carrera más importantes es imperativa.

107. Aun suponiendo que se pudiera lograr la despolitización en áreas sustanciales del sector público, con la firme implementación de la Ley de Carrera Administrativa de 1970, y una campaña resuelta para eliminar, o al menos reducir la corrupción, queda en pie el hecho de que, debido a las grandes demandas sobre la administración pública, el sector público no puede lograr la eficiencia de los libros de texto. La responsabilidad política, la apertura, el imperio de la ley, y el acceso equitativo a los servicios, obligan a las autoridades públicas a llevar sistemas minuciosos de registros y procedimientos complicados, destinados a impedir la explotación del poder público y las situaciones de monopolio. Estas salvaguardias contra la tiranía dificultan la eficiencia de la administración. Los atajos sólo se pueden lograr a un riesgo mucho mayor de cometer abusos. Pero la base de todas estas consideraciones es la falta de disposición pública de alcanzar la eficiencia absoluta. Nadie quiere o desea la fuerza policial más eficiente o el sistema de recaudación de impuestos más eficiente. La gente está más inclinada a una eficiencia algo menor, para resguardar su libertad personal. Pero nada de esto debería servir de excusa para no mejorar el nivel corriente de la eficiencia en el sector público de Venezuela, a la vez que se resguardan las libertades civiles y la participación pública en las actividades comunales.

La conducta administrativa

108. Aun cuando se hubiera logrado todo, ninguna intención, ni la institucionalización, ni la base jurídica, ni las relaciones públicas, servirán de nada, si no se cambia la conducta administrativa. Los sistemas administrativos son difíciles de mejorar, aun en las oportunidades más propicias. Pero nada cambiará esencialmente si los funcionarios que dirigen el sistema se aferran a sus viejos hábitos. Cuando esto sucede, no se realizan las intenciones, la construcción de instituciones termina en organizaciones estancadas, sin rumbo, y vacilantes; se ignoran las leyes, y no se toman en cuenta las relaciones públicas. El producto

final de la reforma administrativa es el cambio de perspectiva, de actitud y de conducta de los funcionarios públicos, transformándolos de burócratas insensibles, rígidos, lentos, en servidores públicos entusiastas, dedicados, enérgicos y serviciales.

109. La estrategia de la reforma administrativa en Venezuela se ha concentrado hasta el presente en la tarea relativamente fácil de la construcción de instituciones, que es el requisito básico para la transformación de la administración. Aún no se ha atacado el problema más difícil de cambiar la conducta oficial. La reforma administrativa fracasará si los funcionarios del sector público persisten en seguir haciendo lo que están haciendo ahora. Primero, hay que enseñarles cómo hacer las cosas en forma diferente. Esto significa un programa sustancial de educación y adiestramiento, un adiestramiento continuo en el trabajo, realizado por una autoridad central de personal (OCP, por ejemplo, y la ENAP) y por las organizaciones gubernamentales. Segundo, hay que estimularlos para que hagan las cosas de modo distinto y proporcionales incentivos para mejorar el rendimiento individual. Esto implica una actitud creativa en los niveles superiores, orientada hacia la administración moderna (necesitando probablemente amplio programa de adiestramiento a nivel ejecutivo); un sistema de ascenso adecuado que sea justo para los funcionarios públicos, con recompensas al rendimiento, y un programa general de incentivos. Tercero, hay que inyectar sangre nueva, es decir, mezclar los funcionarios antiguos con los recién llegados, jóvenes, enérgicos, calificados y dedicados, extraídos de los más selecto de las profesiones y de los mejores productos de las universidades, del personal militar más capaz, de los movimientos juveniles y de las sociedades voluntarias. Esto significa un mejoramiento de la imagen del servicio público como carrera, una búsqueda activa de gente de calidad para que ingrese al sector público, y, de ser necesario, algún sistema obligatorio de servicio público además de, o en sustitución del servicio militar obligatorio, mediante el cual la juventud del país pueda contribuir a los esfuerzos del desarrollo nacional, lograr experiencia en administración pública, y aprender en dónde existen oportunidades para enfrentar el desafío del sector público.

110. Una de las deficiencias más graves de la administración pública venezolana que no puede remediar ninguna proposición de reforma actual, es el trato del público por parte de los funcionarios públicos. No importa cuán buena sea internamente la administración pública, la evaluación del público se basa en los contactos personales con los funcionarios públicos. Dependiendo de su comportamiento verá el público a la administración pública. Sin embargo, ya existen conocimientos especializados en esta área de relaciones funcionario-clientes. Podrían emplearse rápidamente para mejorar la manera en que los funcionarios públicos tratan al público en general. Todos los funcionarios que

tienen contacto diario y estrecho con el público deberían ser adiestrados sobre cómo tratar con la gente, y los procedimientos generales, en este nivel en donde la burocracia y el público se encuentran, deberían ser revisados para aumentar su conveniencia para el público. El elemento humano en la administración pública es incluídible. No puede ser desechado por la tecnología administrativa. La eficiencia y la economía no son todo. La humanidad y la mera cortesía, los buenos modales, y la sensibilidad, todavía importan mucho en la prestación de los servicios públicos.

El liderazgo y la oportunidad

111. Existen en Venezuela todos los elementos para un programa exitoso de reforma administrativa. Es cierto que se necesita de algo más fuerte que la C.A.P. para impulsar un amplio plan de modernización administrativa. Pero éste no es un obstáculo insuperable. Lo que se requiere es un liderazgo gubernamental enérgico, basado en un compromiso a fondo con la reforma administrativa. Las disputas sobre sutilezas constitucionales, acerca de quién debería ser responsable ulteriormente de los acuerdos administrativos no deberían impedir la acción. Si no se puede llegar a un acuerdo sobre si es competencia del Ejecutivo o de la Legislatura, se debería llegar a cierto *modus operandi*, mediante el cual los dos puedan compartir y cooperar, y se podría diseñar algún recurso institucional conjunto para reconciliar los puntos de vista opuestos sobre asuntos específicos. El país no puede aguardar hasta que se tomen acuerdos ideales. Hay demasiado por hacer.

12. Si el Gobierno de Venezuela se comprometiera durante una década a la modernización administrativa, a activar los planes que ya existe, y a decidir sobre las propuestas contenidas en éste y otros informes, entonces la burocracia pública respondería positivamente. En toda la estructura gubernamental, hay funcionarios esperando la decisión de ir adelante y seguir el liderazgo del nivel superior. La maquinaria burocrática vacila porque la gente en la cima parece insegura de lo que quiere hacer. Cualquiera que sea la decisión, se puede asegurar que la burocracia pública responderá, como siempre lo hace ante el liderazgo firme y la orientación clara. Esto, después de todo, es la virtud de la burocracia. Hace lo que se le dice que ha de hacer, y puede moverse rápidamente una vez que sabe lo que debe hacer.

113. La oportunidad no podría ser más propicia. Venezuela está viviendo el período más importante de su historia. Se está transformando rápidamente en un Estado administrativo moderno. Cuenta con recursos suficientes para remodelarse a sí misma. En el pasado se perdieron oportunidades semejantes, brindadas por la bonanza económica del cacao, el café y el petróleo. Mirando,

por ejemplo, la experiencia de los años 20, cuando el Gobierno de Venezuela, no acostumbrado a manejar un gran volumen de recursos, no sabía invertirlos juiciosamente. No se hizo un esfuerzo sistemático para invertir los nuevos recursos en el desarrollo del país a largo plazo. No había industrialización. El sector público falló frente a las necesidades nacionales. En los años 70 existe una oportunidad de oro para que Venezuela salga de sus siglos de pobreza, negligencia, explotación e incertidumbre, hacia una nueva era que excederá en mucho los sueños del pasado. Se dispone de recursos para mejorar la administración pública venezolana y convertirla en el instrumento para autoactivar el progreso nacional. Si se desperdicia esta oportunidad como sucedió en los años 20, las generaciones futuras señalarán a esta generación, al igual que ésta señala a las generaciones pasadas.

Apoyo internacional

114. Una decisión osada ahora, por parte del Gobierno de Venezuela, sería recibida con satisfacción internacionalmente. Los países de América Latina, y quizás también todos los del llamado Tercer Mundo, están observando fijamente lo que hace Venezuela. Un programa exitoso de modernización administrativa les daría la esperanza que tanto necesitan, de que ellos podrían hacer lo mismo. Ellos harán lo que haga Venezuela, porque están más cerca de Venezuela, hablando en términos administrativos, que de los países desarrollados de Oriente y de Occidente.

El programa de reforma administrativa venezolano también cuentan con un gran fondo de buena voluntad fuera del Tercer Mundo y en los círculos internacionales. El Proyecto VEN-534 de las Naciones Unidas es un experimento innovador significativo. En lugar de uno o dos expertos técnicos empleados en misiones limitadas de corto plazo, el Proyecto de las Naciones Unidas cuenta con un considerable equipo integrado, dedicado a una misión amplia durante un largo período, bajo la creencia de que esta nueva modalidad es superior para el logro de resultados significativos y perdurables en los países receptores de la cooperación. Hasta el presente esta creencia se ha visto confirmada. Sería una lástima si por falta de visión, despreocupación y falsos valores, se discontinuara este apoyo internacional. El consultor recomienda al Gobierno de Venezuela que tome la iniciativa de inmediato. La alternativa es continuar con el ritmo actual con el cual, bajo la presión creciente, el propio Gobierno irá perdiendo gradualmente el control efectivo de las políticas, las finanzas, el poder de formular leyes, el personal, y la auditoría de gran número de unidades autónomas, hasta que la administración pública se desintegre, con la posibilidad definida de que el Estado administrativo pueda dejar de responder a las direcciones políticas y sucumba ante una buropatología irreversible.

GERALD E. CAIDEN

SUMARIO

	<i>Pág.</i>
PRELIMINAR	5
INTRODUCCIÓN	
1. ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL SIGLO XXI (1973) ..	11
I. La Administración Pública y su papel	12
II. La situación actual de la Administración Pública	15
III. Las transformaciones de la Administración Pública en el último tercio del siglo XX	21
PRIMERA PARTE	
LA EXPERIENCIA VENEZOLANA EN REFORMA ADMINISTRATIVA: 1969-1972	25
I. <i>LÓS PLANTEAMIENTOS INICIALES: 1969</i>	
2. ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA (1969)	27
I. Introducción	27
II. La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública	28
III. La planificación del desarrollo económico y social y la planificación administrativa	30
IV. Conclusión	32

	<u>Pág.</u>
3. EL OBJETIVO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA: LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO (1969)	33
I. Introducción	33
II. El papel del Estado en el proceso de desarrollo	35
III. La Administración del Desarrollo	36
IV. Conclusión	38
4. LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (1969)	40
I. Introducción	40
II. La Reforma Administrativa del sistema de planificación del desarrollo	41
III. La Reforma de la Administración Pública para la planificación	42
IV. La Reforma Administrativa Planificada	43
V. Conclusión	44
5. LA REDEFINICION DE FUNCIONES MINISTERIALES COMO PASO PREVIO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA: EL CASO DEL MINISTERIO DE FOMENTO (1969)	46
I. Introducción	46
II. La necesaria redefinición del Ministerio de Fomento	48
III. El Ministerio de Fomento y sus funciones de programación, promoción y producción en el proceso de desarrollo industrial y comercial	50
IV. Conclusión	53
6. LA MICRORREFORMA ADMINISTRATIVA CON VISION SECTORIAL: EL CASO DEL SECTOR AGROPECUARIO (1969)	54
I. Introducción	54
II. Aspectos de la reforma Administrativa: La Macrorreforma y la Microrreforma Administrativas	55

	<i>Pág.</i>
III. La Reestructuración Microadministrativa con visión sectorial	57
IV. Conclusión	61
7. AREAS DEL PLAN DE TRABAJO PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA (1969)	63
I. Introducción	63
II. Nueva estrategia de la reforma administrativa venezolana . . .	64
III. Plan de Trabajo para la programación de la reforma administrativa	65
IV. Conclusión	70
8. EL SENTIDO DE LA INSTRUCCION PRESIDENCIAL SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (1970)	72
 <i>II. LOS CRITERIOS GENERALES</i> 	
9. LOS CRITERIOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (1971)	78
10. REFORMA ADMINISTRATIVA Y DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN VENEZUELA (1970)	87
I. Introducción	87
II. El objetivo de la reforma: La Administración Pública para el desarrollo	89
1. Introducción	89
2. El papel del Estado en el proceso de desarrollo	91
3. La Administración para el desarrollo	92
III. La reforma administrativa y la planificación del desarrollo . . .	93
1. Introducción	93
2. Adscripción de la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación	94
3. Reglamentación de la Comisión de Administración Pública	95
IV. La estrategia de la reforma administrativa	97
1. Introducción	97

	<u>Pág.</u>
2. La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública	99
3. Instrumentación de los Mecanismos de Reforma	100
V. Areas para la programación de la reforma administrativa	105
1. Introducción	105
2. La programación de la Reforma Macroadministrativa	106
A. Introducción	106
B. Programación de la Reforma de la Función Pública	107
C. Programación de la Reforma de la Macroestructura y organización de la Administración Pública Nacional	107
D. Programación de la Reforma de los sistemas administrativos	108
E. Programación de la Reforma de los procedimientos administrativos	108
3. La Programación de la Reforma Microadministrativa	108
A. Introducción	108
B. Programación de la Reforma Estructural	109
C. Programación de la Reforma del Funcionamiento de la Administración Pública	109
VI. Conclusión	110
11. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA A PARTIR DE 1969. EXPERIENCIAS Y PLANTEAMIENTOS (1970)	112
I. Introducción	112
II. Objetivo del proceso de reforma administrativa: Reforma Administrativa para el desarrollo	115
III. Estrategia para la reforma administrativa	119
IV. Ambito del proceso de reforma administrativa	122
V. Conclusión	133
12. EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA (1970)	135
I. Introducción	135
II. Características del proceso de desarrollo en América Latina	138

	<u>Pág.</u>
III. La reforma administrativa para el desarrollo	141
IV. El proceso de reforma administrativa en Venezuela	142
V. El enfoque Macroadministrativo de la reforma	144
VI. El enfoque Microadministrativo de la reforma	152
VII. Conclusión	154

III. LA MARCHA DEL PROCESO

13. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN 1969	156
I. La nueva orientación de la reforma administrativa	156
II. Reorganización de la Comisión de Administración Pública	157
III. La estrategia de la reforma administrativa	158
IV. Los lineamientos generales de la reforma administrativa	160
V. La programación de la reforma administrativa	161
VI. Realizaciones concretas de la reforma administrativa	161
1. La regionalización administrativa	161
2. La delegación de atribuciones	163
3. La coordinación administrativa y control de los Institutos Autónomos	164
14. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN 1970	165
I. Orientación del proceso de reforma administrativa	165
II. La reforma microadministrativa	166
1. Los lineamientos generales de la reforma	166
2. La reforma estructural en los Ministerios	167
3. La reforma administrativa en los Institutos Autónomos	168
III. La reforma macroadministrativa	168
1. El diagnóstico de la Administración Pública Nacional	168
2. El Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa en Venezuela	169

	<i>Pág.</i>
IV. La reforma de la función pública	170
1. La Ley de Carrera Administrativa	170
2. El Sistema de Administración de Personal	170
3. La formación y el perfeccionamiento de funcionarios públicos	171
15. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN 1971	173
I. Orientación del proceso de reforma administrativa	173
II. La reforma microadministrativa	173
1. La reforma estructural en los Ministerios	174
A. Aspectos generales	174
B. La regionalización administrativa	175
2. La reforma estructural en los Institutos Autónomos	176
A. El Consejo de Institutos Autónomos	176
B. La Segunda Conferencia Venezolana de Empresas Estatales de Servicio Público	176
C. Aspectos articulares	176
III. La reforma macroadministrativa	177
1. El Plan de Reforma Administrativa	177
2. Aspectos sectoriales	178
3. La reforma de los sistemas funcionales	179
A. El sistema estadístico	179
B. El sistema nacional de informática	179
C. El sistema de comunicación pública	179
D. El sistema de contabilidad pública	180
IV. La capacitación de funcionarios públicos	180
V. El Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD)	181
16. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN 1972	182
I. Orientación del proceso de reforma administrativa	182
II. La reforma estructural	182
1. La reforma macroadministrativa	183
A. La sectorialización administrativa	183

	<i>Pág.</i>
B. La regionalización administrativa	184
2. La reforma microadministrativa	185
III. La reforma funcional	186
1. Sistema de Planificación	186
2. Sistema de Contabilidad Pública	186
3. Sistemas de Compras y Suministros	186
4. Sistema de Informática	186
IV. La capacitación de funcionarios públicos	187
1. Programación nacional	187
2. Programa latinoamericano	188
V. Actividades de ámbito internacional	188
1. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD)	188
2. Asociación Latinoamericana de Administración Pública	189
3. Centro Latinoamericano de Información y Documentación en Administración Pública (CLIDAP)	189
4. Mesa Redonda del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas	189

SEGUNDA PARTE

LOS PLANTEAMIENTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA VENEZOLANA	191
I. <i>ASPECTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA A NIVEL NACIONAL</i>	
1. <i>La reforma de la función pública</i>	193
17. CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS (1970)	193
I. Introducción	193
II. La naturaleza de la relación jurídica que surge entre el funcionario público y el Estado	197

	<u>Pág.</u>
III	Los diversos regímenes previstos en la Ley 199
	A. Introducción 199
	B. El régimen general y común para todos los funcionarios públicos 201
	C. El régimen especial aplicable sólo a los funcionarios de carrera 203
	D. El régimen especial y transitorio aplicable a los actuales funcionarios al servicio de la Administración Pública Nacional 204
	E. El régimen especial aplicable a los ex funcionarios públicos 206
IV.	Los supuestos de aplicabilidad de la Ley del Trabajo a los funcionarios públicos 207
	A. Introducción 207
	B. Los supuestos de pago de prestaciones sociales 208
	a) El pago de prestaciones a los funcionarios de carrera 208
	b) El pago de prestaciones a los funcionarios actualmente en servicio 209
	c) El pago de prestaciones a todos los funcionarios públicos 209
	C. Las prestaciones aplicables previstas en la Ley del Trabajo 210
	V. Conclusión 211
2.	<i>La reforma macroadministrativa</i> 213
18.	LAS PROPUESTAS DE REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA VENEZOLANA (1972) 213
	I. El sentido del informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional 213
	II. Criterios generales para las propuestas de reforma 215
	1. La administración para el desarrollo 215
	2. El criterio de sistema 216
	3. El criterio de la sectorialización 217
	4. El criterio de la regionalización 218
	III. La reforma de las estructuras administrativas 218
	1. Los organismos de la Presidencia 219

	<i>Pág.</i>
2. Los ministerios	219
3. La administración descentralizada	220
4. La administración regional	221
IV. La reforma del funcionamiento de la Administración Pública	222
1. El sistema de planificación	223
2. El sistema de presupuesto	223
3. El sistema estadístico	224
4. El sistema de contabilidad pública	225
5. El sistema de comunicación pública	225
6. El sistema de compras y suministros	226
7. El sistema de informática	226
V. La reforma del régimen jurídico de la Administración Pública	227
1. La Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional	227
2. La Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas	228
3. La Ley de Procedimientos Administrativos	228
4. La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Adminis- trativa	228
5. La Ley de la Jurisdicción Constitucional	229
VI. Conclusión: Los futuros instrumentos de la reforma adminis- trativa	229
3. <i>La Reforma de la Administración Descentralizada</i>	231
19. ASPECTOS DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA (1971)	231
20. ALGUNOS ASPECTOS JURIDICOS DE LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL Y LAS EMPRESAS DEL ESTADO (1974)	239
I. Introducción	239
II. El control administrativo directo sobre las empresas del Estado	241
1. Introducción	241
2. El control jerárquico	242
3. El control de tutela	243
a) Introducción	243
b) La tutela sobre las personas	244

	<u>Pág.</u>
c) La tutela sobre los actos	245
a') Introducción	245
b') El control de tutela <i>a priori</i>	245
a'') Las directrices generales	245
b'') Las aprobaciones y autorizaciones previas	246
c') El control de tutela concomitante	250
d') El control de tutela <i>a posteriori</i>	250
4 El control ejercido a través de órganos administrativos de planificación y coordinación	252
III. La integración piramidal de las empresas del Estado	256
1. Introducción	256
2. Las soluciones del Derecho Comparado	257
3. La experiencia venezolana	261
IV. Los proyectos para el establecimiento de un sistema nacional de empresas del Estado	263
1. Las empresas del Estado como entes de ejecución de los sectores de actividad pública	264
2. El régimen ministerial y el sistema nacional de empresas del Estado	264
3. La posible opción por un órgano central del sistema de empresas del Estado desligado de la estructura ministerial sectorial	265
4. El sistema de empresas del Estado dentro del sistema de planificación	267
5. La figura del Ministro de Estado en la administración del sistema nacional de empresas del Estado	268
6. La administración del sistema nacional de empresas del Estado por el sistema de comisión integrado por propios componentes subordinados	268
7. La forma jurídica de las corporaciones sectoriales	269
21. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALI- ZADA (1976)	272

II. LA REGIONALIZACION ADMINISTRATIVA

III. ALGUNOS ASPECTOS DE LA REFORMA A NIVEL
ESTADAL Y LOCAL

22.	LA REFORMA ADMINISTRATIVA, SUS EFECTOS Y PROYECCIONES EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS (1971)	285
	I. Introducción	286
	II. El objetivo de la reforma administrativa en los Estados y Municipalidades. El proceso de regionalización	290
	1. La regionalización administrativa	290
	2. El proceso de desconcentración nacional hacia la región	291
	3. El proceso de concentración participativa de los Estados y Municipalidades hacia la región	294
	4. La coordinación regional	296
	III. Aspectos y estrategia de la reforma administrativa en los Estados	297
	IV. Conclusión	300
23.	EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LAS ADMINISTRACIONES ESTADALES (1970)	302
	I. Introducción	302
	II. Objeto de la reforma administrativa en los Estados: La Regionalización	305
	1. Aspectos generales	305
	2. La regionalización y sus efectos sobre la Administración Pública nacional, estatal y municipal	305
	3. La coordinación de las administraciones nacionales, estatales y municipales como consecuencia de la regionalización	308
	III. Aspectos de la reforma administrativa en los Estados	310
	1. La reforma de las estructuras administrativas de los Estados	311
	2. La reforma del funcionamiento de la Administración Pública estatal	312
	IV. La estrategia de la reforma administrativa en los Estados	316
	V. Conclusión	317

TERCERA PARTE

EVALUACION Y PERSPECTIVAS DE LA EXPERIENCIA
VENEZOLANA

I. EVALUACION

24.	LA EXPERIENCIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA 1969-1973: ESTRATEGIAS, TACTICAS Y CRITERIOS (1973)	321
	I. Antecedentes generales	321
	II. La estrategia de la reforma administrativa	329
	III. Las tácticas para la obtención de las decisiones políticas sobre reforma administrativa	343
	IV. Los criterios del plan de reforma	363
	V. Conclusión	377
25.	COMENTARIOS SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO Y VENEZUELA (1972)	378
	A. Sesión del día 22 de abril de 1972	378
	B. Sesión del día 9 de junio de 1972	383
26.	ALGUNOS OBSTACULOS A LA REFORMA ADMINISTRATIVA (1969)	422
	I. Introducción	422
	II. El reparto burocrático de base partidista como freno al mejoramiento administrativo	424
	III. La conspiración de los grupos de intereses de empleados o particulares contra la reforma	426
	IV. Conclusión	428
27.	LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL DE 1976 Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA	430
	I. Introducción	430
	II. La Reforma de 1976	431

	<i>Pág.</i>
III. Los criterios de la reforma	432
IV. Perspectivas futuras	437

II. *PERSPECTIVAS*

28.	ALGUNOS CRITERIOS PARA LA TRANSFORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: 1974-1979	439
	I. La política de reforma administrativa en la acción de gobierno (1974-1979)	439
	II. La reforma de las estructuras ministeriales	440
	A. Presupuesto de una reforma	440
	B. La reforma en el grupo de sectores de Políticas y Administración General	440
	a) Sector de Política Exterior	440
	b) Sector de Política Interior	441
	c) Sector Defensa	441
	d) Sector Justicia	441
	C. La reforma en el grupo de sectores de desarrollo económico	442
	e) Sector de Desarrollo Industrial	442
	f) Sector Finanzas	442
	g) Sector Comercio	443
	h) Sector Turismo	443
	i) Sector de Hidrocarburos y Minería	444
	j) Sector de Desarrollo Agropecuario	444
	D. La reforma en el grupo de sectores de desarrollo social	445
	k) Sector de Promoción y Protección Social	445
	l) Sector de Desarrollo Cultural	446
	ll) Sector de Asuntos Laborales	446
	m) Sector de Seguridad y Previsión Social	446
	n) Sector Educación	446
	ñ) Sector Salud	446
	E. La reforma en el Grupo de Sectores de Desarrollo Físico y Ordenación Territorial	447
	o) Sector de Recursos Naturales Renovables	447
	p) Sector de Desarrollo Urbano y Vivienda	448

	<u>Pág.</u>
q) Sector Transporte	448
r) Sector Comunicaciones	448
F. Resumen y Recapitulación para una Reforma Ministerial	449
III. La reforma de las estructuras de la Administración Descentralizada (Institutos Autónomos)	451
IV. La reforma de los organismos de la Presidencia de la República	451
V. La reforma regional	452
VI. Elementos de una estrategia	452
29. PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS INICIOS DEL PERIODO CONSTITUCIONAL 1974-1979	457
I. La toma de posición política en torno a la reforma administrativa	457
II. La Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública de 1974	460
III. El sentido del informe sobre la reforma de la Administración Pública Nacional de 1972	463
IV. La reforma administrativa en el programa del nuevo gobierno: Ambito Ministerial	471
V. La reforma administrativa en el programa del nuevo gobierno: Ambito Regional, de los sistemas funcionales y jurídico	481
VI. El sentido de la reforma administrativa en el programa del nuevo gobierno: ¿Administración Pública Efectiva vs. Administración Pública Eficaz?	486
VII. Algunos elementos tácticos para la ejecución de la reforma administrativa: La contrarreforma administrativa	489
30. 1975: EL RETO EN MATERIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA	497
I. La necesidad de la reforma administrativa	497
II. El sentido de la reforma administrativa necesaria	497

	<i>Pág.</i>
III. Las exigencias de la reforma administrativa: Decisión política	498
1. Introducción	498
2. En cuanto al Órgano de Reforma	499
3. En cuanto a los reformadores	499
4. En cuanto a las áreas prioritarias	499
IV. Breve análisis de la situación existente	500
V. Conclusión	501

A P E N D I C E S

I. INSTRUCCION DEL PRESIDENTE R. CALDERA SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (1971)	505
I. Introducción	505
II. Reforma estructural	507
III. La reforma funcional	513
IV. La reforma de la función pública	521
V. Advertencias finales	528
Anexo Número 1	530
II. PARECER DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA SOBRE LA NECESIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (AGOSTO 1975)	534
I. Algunos rasgos de la evolución y crecimiento de la Administración Pública	536
II. La insuficiencia de la Administración Pública y el reiterado reconocimiento gubernamental de la necesidad de su reforma	538
III. La Contraloría General de la República ante la reforma administrativa	541
IV. El sentido de la reforma administrativa	543
V. La decisión de los órganos del Estado como condición de todo proceso de reforma administrativa	544
VI. La necesidad de la reforma administrativa de los Ministerios	546
VII. La necesidad de la reforma de la administración descentralizada	557

	<u>Pág.</u>
VIII. La necesidad de la reforma de las Oficinas Presidenciales . . .	564
IX. La reforma de la administración regional	566
X. Apreciaciones finales: El Control Fiscal y la Administración Pública	569
XI. Recomendaciones	570
III. LA RENOVACION DEL ESTADO EN EL PROGRAMA DE GOBIERNO 1979-1984 DEL PRESIDENTE LUIS HERRERA C. (1978)	572
I. El Estado en la Venezuela de hoy	573
A. La responsabilidad del Estado en la sociedad venezolana	573
B. El Estado en la Economía Nacional	573
C. El Estado en la actividad política	573
II. El Estado promotor	574
A. La realidad social, económica y política	574
B. La acción del Estado promotor en lo social	574
1. Como promotor social.	574
2. Como prestador de Servicios Públicos	575
3. Como distribuidor de la riqueza	575
C. La acción del Estado promotor en lo económico	575
1. Como planificador	575
2. Como estimulador	576
3. Como regulador	576
4. Como contralor	577
5. Como empresario	577
D. La acción del Estado promotor en lo político	577
1. Como Estado democrático	577
2. Como Estado de Derecho	578
3. Como Estado organizador	578
III. Cambios a introducir para hacer del Estado venezolano un Estado promotor	578
A. Los cambios en el sistema político	578
1. Un Gobierno que gobierne	579

	<i>Pág.</i>
2. Un Gobierno fundamentado en la democracia participativa	579
3. El fortalecimiento del Congreso	579
B. Los cambios en el sistema administrativo	579
1. La desconcentración del Poder presidencial	580
2. La reordenación de la Administración descentralizada	580
3. La descentralización y desconcentración del Poder Nacional hacia las Regiones	580
C. Los cambios en el sistema jurídico-público	580
1. La responsabilidad efectiva del Estado	581
2. La democratización de la Justicia	581
3. La garantía efectiva de las Libertades Públicas ...	581
4. La regulación del procedimiento administrativo y la limitación de la discrecionalidad del funcionario ..	581
5. La garantía del conocimiento del orden jurídico ...	582
D. Los cambios en el sistema de control	582
1. Un Poder Judicial autónomo	582
2. La consolidación de nuevos controles públicos	582
3. El control de eficiencia de la gestión gubernamental y la lucha contra la corrupción administrativa ...	583
IV. El funcionamiento de la Administración Pública	584
A. Las reformas en la organización	584
1. El reforzamiento de los organismos de apoyo al Presidente de la República	584
2. La formalización de los Gabinetes sectoriales	585
3. El papel de los Ministros	585
4. La organización de la adscripción de los entes descentralizados	586
5. Los cambios en las funciones de Asesoría de Alto Nivel	586
a) La Oficina Presidencial para la reforma administrativa	586
b) La Unidad Central de Control Administrativo	587
c) La Oficina Central de Planificación	587
d) La Oficina Central de Estadística e Informática	587

	<u>Pág.</u>
B. Las estrategias para mejorar la gestión de la Administración Pública	587
1. Simplificación de las actividades administrativas	588
2. Descentralización y desconcentración de las actividades administrativas	588
3. Perfeccionamiento del funcionariado	589
4. Utilización de modernas técnicas gerenciales de gestión	589
IV. INFORME SOBRE LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA (GERALD CAIDEN)	591
A. Resumen de los resultados y de las principales recomendaciones	591
B. Antecedentes	597
C. La misión	598
D. Estrategia de la reforma administrativa 1958-1969	600
E. La estrategia de la reforma administrativa 1969-1975	606
F. Reflexiones específicas sobre la estrategia de reforma administrativa 1958-1975	612
G. Reflexiones generales sobre la estrategia de reforma administrativa 1958-1975	636

IMPRESO
EN MARZO DE 1980
EN LA
IMPRESA UNIVERSITARIA
DE CARACAS