Perspectivas del Proceso de Reforma Administrativa en los Inicios del Período Constitucional 1974-1979

Allan R. Brewer Carías

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 C. 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 ambito 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 Administración Central y de los Institutos Autónomos. El deterioro de la actividad de gobierno es causa de grandes despilfarros, entrabamiento 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

NOTA: La respuesta a los llamados aparecen al final del artículo.

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 contínua capacitación y mejoramiento en servicio; se dictarán normas que mejoren sus relaciones con los ciudadanos 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 C. 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.... Emprenderé, 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 constitucional del Presidente C. 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 R. Caldera en 1972 (6); definición de áreas y sectores prioritarios en el programa *Acción de Gobierno* del Presidente C. 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 a las elecciones de 1973. No ejecutar la

reforma administrativa en estas condiciones sería la perdida 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 C. 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 Nº. 11 del 22 de Marzo de 1974, el Presidente C. 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), cuyos miembros fueron designados por Resolución Nº. 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 No. 11, no se reformó expresa y paralelamente el Decreto No. 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 No. 103 de 1969 "El Ejecutivo Nacional, antes de proceder a la realización de un

programa de estudio, de investigación o de recopilación de información relacionado 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 No. 11, se ignoró el anterior Decreto No. 103 que debía haberse reformado. Por la composición de la nueva Comisión *ad-honorem* (15), podría deducirse que la razón de su creación diferenciada de la Comisión de Administración Pública, fué 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 No. 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 Cordiplán (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. Solo 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 C. A. Pérez y a lo indicado en el Decreto No. 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 Comisión parta de los estudios realizados y de los criterios definidos (19) 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 R. Caldera y conforme a las disposiciones del Decreto No. 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 VI 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 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 administrativas, 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 Presidente C. 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 empleados 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).

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 adoptados 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 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 C. 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 C. 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 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 C. 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, 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 pro-

puestas 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 notarías (42) 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 C. 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 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, 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 industrial (49) 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 administración de las industrias básicas del Estado (53), que conllevan la promesa de

"crear el 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 C. 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 petroquímica (60) controlado por una unidad del Ministerio de Minas e 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 C. 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 infraestructura, financiamiento y mercadeo 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 Pesca (65) 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 dá 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 Agropecuario 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 C. 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 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 correspondían, 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 C. 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 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 C. 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 incluída en las propuestas de 1972 (84), y ha sido también respaldada por otros partidos políticos distintos a Acción Democrática (85). 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 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 principal enemigo para la realización de la reforma. En todo caso, la *Acción de Gobierno* del Presidente C. 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 C. 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 C. 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 formulas para la adquisición de tierras con fines urbanos destinadas 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 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 C. 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 C. A. Pérez en el ámbito de la Administración Nacional, y que abarcan tanto a la Administración Central (Ministerios) como a la Administración Descentralizada (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); 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 regionales (104) 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 se refiere a los *sistemas de planificación y presupuesto*, en la *Acción de Gobierno* del Presidente C. 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 C. A. Pérez en materia de planificación y presu-

puesto, 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 Organo 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 C. 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).

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 C. 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 Organo 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 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 C. 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 éstos 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.

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 C. 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 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 No. 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 orientaciònes, 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 a la efectividad. Podría parecer esto un juego de palabras o una distinción puramente semántica, sinembargo 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 neo-liberal, que considera que el Estado debe intervenir lo menos posible en la realidad económica y social, el problema de la reforma administrativa tiende 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 neo-liberal, 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 de 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 Administración Pública Nacional* en 1972 y se conciben los proyectos de reforma administrativa contenidos en la *Acción de Gobierno* del Presidente C. A. Pérez, en nuestro criterio la Comisión *ad-honorem* formulará recomendaciones tendientes a transformar la administración actual en una Administración aun 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 neo-liberales, las recomendaciones que formule la Comisión *ad-honorem* no responderán a la orientación que tiene el Programa de Gobierno del Presidente C. 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 CONTRA—REFORMA ADMINISTRATIVA.

En los inicios del período constitucional del Presidente C. 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 pará 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 contra-reforma 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 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, fué 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, lamen-

tablemente 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, sinembargo, 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 realizaría 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 Presidente de la República para ello: en primer lugar, asignar al Ministro de Estado, Jefe de Cordiplán, 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 contra-reforma (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 contra-reforma que todo intento de ejecución originará.

En efecto, hemos señalado que la reforma administrativa es un proceso difícil y complicado cuya ejecución encuentra innumerables dificultades y reacciones de los 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 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 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 aquél servicio. Asimismo, contra la integración de las policías en una Policía Nacional y la prestación 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 múltiples 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 Camaras 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).

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.

(1) Cfr. las coincidencias de los principales candidatos presidenciales en las elecciones de 1973 sobre la reforma administrativa en Luis Buitriago Segura, Sinopsis de 30 Preguntas a 9 Candidatos Presidenciales, en **El Nacional**, Caracas 2 de Diciembre de 1973, p. D–1.

(2) v. C. A. Pérez, **Acción de Gobierno**, Caracas 1973, pp 7 y ss. v. además, los comentarios comparativos entre los programas de gobierno electorales de los candidatos R. Caldera y Gonzalo Barrios en 1968 en relación a los de los candidatos C. A. Pérez y L. Fernández en 1973 en la nota No. 34.

(3) v. C. A. Pérez, **Acción de Gobierno**, **cit**, pp. 14 y 15

(4) **Idem**, pp. 7, 11, y 28 y ss.

(5) v. en **El Universal**, Caracas, 13 de Marzo de 1974, p. 1–11.

(6) v. C.A.P., **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.

(10) v. en **Gaceta Oficial** No. 30363 del 28 de Marzo de 1974.

(11) v. en **Gaceta Oficial** No. 28.982 del 30 de Julio de 1969.

(12) La Comisión de Administración Pública fue creada por Decreto No. 287 del 25 de Junio de 1958 publicado en la Gaceta Oficial No. 25.694 del 27 de Junio de 1958.

(13) Arts. 3 y 4 del Decreto No. 11 de 1974.

(14) Art. 10 del Decreto No. 103 de 1969.

(15) La Comisión, conforme a la Resolución No. 18 del Ministerio de Relaciones Interiores, la preside Pedro Tinoco, hijo (ex-Ministro de Hacienda) y la integran Juan Manuel Sucre Trías (Presidente de la Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados) como Vice-Presidente; y como Vocales: Arturo Uslar Pietri (ex-Ministro de Relaciones Interiores y de Educación); José Antonio Mayobre (ex-Ministro de Minas e Hidrocarburos y de Hacienda), Oscar Machado Zuloaga (ex-Ministro de Comunicaciones); Homero Parra (Diputado), Hans Neumann y José Vargas. Además, son miembros de la Comisión conforme al Decreto No. 11 de 1974, el Presidente de la Comisión de Administración Pública, Enrique Azpurua Ayala; el Director General del Ministerio de Hacienda, Antonio Ugueto; y el Director General de Cordiplán, Helly Tineo.

(16) Art. 1 del Decreto No. 11

(17) Art. 2 del Decreto No. 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 No. 103 de 1969.

(19) Cfr. 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** No. 28.983 de 30 de Julio de 1969.

(22) v. C.A.P., **Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional**, Caracas, 1972, 2 volumenes.

(23) v. Cordiplán, **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. A. 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. A. R. Brewer – Carías, La Reforme Administrative au Vénézuéla, en **Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique (Revue d'Administration Publique)**, No. 11, Paris 1969, pp. 41 y ss. A. R. Brewer-Carias, Reforma Administrativa y Desarrollo Económico y Social en Venezuela, en **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**, vol. XXXVI, No. 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, No. 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 No. 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 I, 1968–1969, Caracas, 1971, pp 35 y ss. A. 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. A. 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** No. 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.

(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 No. 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 R. Caldera, **Habla el Presidente**, Vol, II, Caracas 1971, pp. 546 y 547). Posteriormente, en su 2º. 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 guiarlo en todo instante", (v. en **Venezuela en 1970, 2º. Mensaje al Congreso**, 11 Marzo de 1971, pag. 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 escribio al libro de A. 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 sino en medida muy pequeña; pero su proyección abarcará, positivamente, más de una generación" (pag. XI). "La Reforma Administrativa no es una acción de éste o aquél gobierno, sino un gran compromiso nacional" (p.XV). **Cfr.** además lo señalado por el Presidente Caldera en su Rueda de Prensa del 20 de Septiembre de 1973, en R. 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 MICRO-ADMINISTRATIVA DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS.**

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 (micro-administrativa) 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 parte 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 macro-reforma de éste, se la comuniqué personalmente el día 31 de Marzo de 1970, al Ministro de Obras Públicas, al discutir la reforma micro-administrativa de su ministerio.

Posteriormente, el ciudadano Presidente de la República, en Mayo de 1970, designó al 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, ha 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 MACRO—ADMINISTRATIVA: EL CASO DE LA CREACION 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 aquél 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 supedite 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 opinión 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 lor 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 DEFINICION DE CRITERIOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS SECTORES AFECTADOS POR LA CREACION 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 neresariamente serán afectados por dicha decisión. Esta preocupación también la ha 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 relación 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 Transportes y Comunicaciones, con las competencias indicadas en 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 Transportes y Co-

municaciones; y Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales).

IV. CONCLUSION

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. Sinembargo 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 No. 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. Cfr. CAP, **Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa en Venezuela**, (cuadernos Verdes), Caracas, 1971, 2a. parte, Volumen 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 Buitriago 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, Dr. Gonzalo Barrios (V. G. **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 Social Cristiano Copei, Dr. Rafael Caldera, electo en el proceso electoral de 1968 (V. R. Caldera, **Programa de Gobierno 1969 — 1974**, Caracas 1968 (tabloide), p. 48 y ss), con las muy escuetas referencias a la reforma administrativa contenidas en el programa de gobierno presentado al electorado en 1973 por el candidato del mismo partido Copei, Dr. Lorenzo Fernández (V. L. 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. C. A. Pérez, **Acción de Gobierno**, cit, p. 14. Cfr. 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 C. 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.**

(37) **V. C. 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. C. 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.

(45) **V. C. 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 en el programa presentado al electorado en 1973 por el candidato del partido Social Cristiano Copei, se prometía la creación de un Ministerio de Desarrollo Económico, (V. L. 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, desarrollo agropecuario) sería inconcebible.

(48) **V. C. A. Pérez, Acción de Gobierno, cit.,** p. 16.

(49) **Idem,** pp. 26 y ss.

(50) **Ibidem,** pp. 30 y 72

(51) **Ibidem,** pp. 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. L. Fernández, **Con Lorenzo a la conquista del futuro ya, cit.,** p. 8.

(53) C. A. Pérez, **Acción de Gobierno, cit.,** pp. 29 y 30.

(54) **Ibidem,** p. 30. El Programa de Gobierno del candidato de Copei en 1973, hacía referencia al control estatal de las industrias básicas. V. L. 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. C. 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.

(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, pp. 378); propuesta que fue acogida por el programa de gobierno del candidato del partido Copei, L. Fernández (**V. Con Lorenzo a la conquista del futuro ya, cit.**, p. 9).

(63) **V. C. 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. C. A. Pérez, Acción de Gobierno, cit**, p. 38.

(66) En el **Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit**, Vol. 1, p. 284, esta actividad se atribuía a una de las Direcciones Generales del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales Renovables.

(67) **V. C. A. Pérez, Acción de Gobierno**, cit, pp. 31 y ss.

(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 No. 6, Caracas 1971.

(69) **V. C. 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. C. 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, L. Fernández, se encomendaba a un "Instituto de los Barrios". **V. L. Fernández, Con Lorenzo a la conquista del futuro ya, cit.**, p. 5.

(72) **V. C. 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. **Cfr.** la opinión de Pedro Berroeta, Min-Juventud, **El Nacional**, 10 de Enero de 1974, p. C–1.

(73) **V. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, V.I**, p. 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. L. 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 No. 18 del 26 de Marzo de 1974 publicado en **Gaceta Oficial** No. 30361 de 26 de marzo de 1974.

(78) V. C. 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. L. 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 el referido programa del candidato de Gobierno se proponia la creación de un Servicio Nacional de Empleo, **Ibidem**, pp. 3 y 4.

(79) V. C. 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. L. Fernández, **Con Lorenzo a la conquista del futuro ya**, cit., p. 5.

(80) V. C. A. Pérez, **Acción de Gobierno**, cit., p. 43 y 47.

(81) V. **Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional**, cit., Vol. I, pp. 288 y ss.

(82) V. C. 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 C. 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 Social Cristiano 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 realizan. 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. L. Fernández, **Con Lorenzo a la conquista del futuro ya**, cit, p. 4.

(86) **Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional**, cit., Vol. I, pp. 289 y ss.

(87) **Idem**, Vol. I, p. 382.

(88) Cfr. 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 R. 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 económicos 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 R. Caldera, **Habla el Presidente**, Vol. V. Caracas 1974, p. 606.

(89) V. C. 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 C. 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.

(90) V. C. 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.

(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. L. Fernández, **Con Lorenzo a la conquista del futuro ya, cit.** p. 5.

(96) V. C. A. 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

(98) V. C. A. Pérez, **Acción de Gobierno, cit.**, p. 14.

(99) V. el Decreto No. 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 pp 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. L. Fernández, **Con Lorenzo a la conquista del futuro ya**, cit., pp. 4, 7, 10 y 11.

(100) V. C. A. Pérez, **Acción de Gobierno**, pp. 7 y 8.

(101) Idem, p. 8; Cfr. **Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional**, cit., Vol. 1, pp. 386 y ss.

(102) V. C. A. Pérez, **Acción de Gobierno**, cit., p. 7; Cfr. **Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional**, cit., Vol. I, pp. 446 y ss.

(103) V. C. A. Pérez, **Acción de Gobierno**, cit, pp; 7 y 11; **Cfr. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional**, cit., Vol. 1, pp. 410 y ss.

(104) V. C. A. Pérez, **Acción de Gobierno**, cit. p. 8; Cfr. **Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional**, cit., Vol. 1, pp. 417 y ss. y 422.

(105) V. C. A. Pérez, **Acción de Gobierno**, cit., p. 9 y 11.

(106) Idem. pp. 8 y 11. **Cfr. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional**, cit., Vol. I, pp. 430 y ss.

(107) V. C. A. Pérez, **Acción de Gobierno**, cit., p. 11, **Cfr.** 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 C. A Pérez, designó el 12 de Marzo de 1974 a Gumersindo Rodríguez como Ministro de Estado, Jefe de Cordiplán, **Cfr.** las declaraciones del Ministro de Estado sobre las funciones que serían trasladadas a Cordiplán en **El Universal**, Caracas 13 de Marzo de 1974, p. 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 C. A. Pérez, **Acción de Gobierno**, cit., p. 14.

(111) V. **Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional**, cit., Vol. I, p. 430 y ss., C. A. Pérez, **Acción de Gobierno**, cit., pp. 11.

(112) V. **Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional**, cit., Vol. II, pp. 30 y ss.

(113) V. C. A. Pérez, **Acción de Gobierno**, cit, p. 43 y 72.

(114) V. **Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional**, cit., Vol. I. p. 228.

(115) V. C. A. Pérez, **Acción de Gobierno**, cit. p. 12 y 13.

(116) V. **Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional**, cit., Vol. I, p. 274.

(117) V. C. 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. L. Fernández, **Con Lorenzo a la conquista del futuro ya**, cit., p. 9.

(118) V. **Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional**, cit., Vol., II, pp. 171 y ss.

(119) V. C. A. Pérez, Acción de Gobierno, cit. p. 7. Cfr. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional., cit., Vol, I, p. 219.

(120) V. C. 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.

(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. C.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 y que se asignan el Estado Venezolano en este IV Plan de la Nación, **sólo podrán ser asumidas y ejecutadas exotosamente**, 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 administración 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) Cfr. 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.

(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. Sinembargo, 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).

(128) V. la opinión de Pedro Tinoco h., en **El Universal**, Caracas, 8 de Abril de 1974, p. 1–10.

(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 1969-1974, el Presidente de la República si 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; sinembargo, 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 Minis-

terio de Desarrollo Urbano y Vivienda, presentado al Congreso por el Ejecutivo Nacional, en 1971, y el cual ni siquiera fue considerado.

(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 No. 141.

(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**, No. 23, México 1972, pp. 10 y ss.

(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 R. Caldera transcritas en la Nota No. 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 a 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 concluídos, 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 al mantenimiento mínimo de sus condiciones, al igual que lo aspira con justificada razón, el personal para-médico". "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 consecución 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 para-médicos, 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 médico-asistenciales".

Como información curiosa, en el mismo comunicado de prensa la Federación Médica Venezolana transcribe una Resolución de su I 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 concurrencia de los elementos que lo integra; Lograr la promulgación de un estatuto legal que cree la carrera médico-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 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.

(138) Empresas reguladas por primera vez en Abril de 1974.

(139) V. en este sentido Freddy Vásquez Bucarito y Sálvano Briceño Matute **La Contre-reforme Administrative au Venezuela** (multigrafiado) Séminaire de A—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 Republica, no es una actividad que en definitiva comprometa políticamente al gobierno. Por ello la planificación de la reforma pudo hacerseentre 1969 y 1972 por la Comisión de Administración Pública, como organismo adscrito a Cordiplán, 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 Ministerio —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 programa intersectorial como el contenido en la **Acción de Gobierno** del Presidente C. 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 puedan 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 solo él (el Presidente de la República) puede ejercerla sobre sus Ministros. 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. A. R. Brewer—Carías. Las transformaciones de la Administración Pública para el desarrollo, en **Revista de la Facultad de Derecho**, UCV, No. 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 M. 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, aún 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.