

INFORME
SOBRE LA REFORMA
DE LA
ADMINISTRACION
PUBLICA NACIONAL

TOMO I.



REPUBLICA DE VENEZUELA
COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA
CARACAS / 1972

CA

**INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL**

TOMO I

**INFORME
SOBRE LA REFORMA
DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA
NACIONAL**

TOMO I



**REPUBLICA DE VENEZUELA
COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA
CARACAS / 1972**

"La administración pública se nos presenta, en su conjunto, como inepta. Ineptitud para un proceso de desarrollo. No porque ella sea más ineficaz que las otras estructuras del país, sino porque es el resultado de nuestra incapacidad y de nuestras mismas inadecuadas estructuras."

ARISTIDES CALVANI: Instauración de las Estructuras Políticas más Favorables para el Desarrollo del País, en *Desarrollo y Promoción del Hombre*, I.D.E.S., Caracas, 1965.

**OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

Luis E. Oberto, Jefe de la Oficina
hasta el 13-4-72.

Antonio Casas González, Jefe de la Oficina
desde el 13-4-72.

Antonio López Acosta, Director General.

MINISTERIO DE HACIENDA

Pedro R. Tinoco, h., Ministro
hasta el 13-4-72.

Luis E. Oberto, Ministro
desde el 13-4-72.

Luis Ugueto Arismendi, Director General
hasta el 15-10-70.

Carlos Emmanuelli Llamozas, Director General
desde el 2-11-70.

COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA
DE LA
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

DIRECTORIO
(Decreto N° 170 de 16 de octubre de 1969)

Allan-R. Brewer-Carías, Presidente

Enrique Pérez Olivares

Alfredo Rodríguez Delfino

Luis Ugueto Arismendi (Director General del Ministerio de Hacienda hasta el 15-10-70)

Carlos Emmanuelli Llamozas (Director General del Ministerio de Hacienda desde el 2-11-70)

Antonio López Acosta (Director General de Cordiplán)

Antonio Ugueto

Sergio León Morales

CUERPO DIRECTIVO

Allan-R. Brewer-Carías, Presidente

Nelson Socorro, Director Nacional de Organización

Teodardo Angeli, Director Nacional de Sistemas

Manuel Rachadell, Director de la Escuela Nacional de Administración Pública

Ligia Valladares de Salcedo, Directora del Centro de Investigaciones Administrativas para el Desarrollo

Armida Quintana, Consultor Jurídico

Marcelo Castro, Director de Administración

CONTENIDO

TOMO I

PRIMERA PARTE: *LA REFORMA ADMINISTRATIVA
PARA EL DESARROLLO.*

SEGUNDA PARTE: *LA REFORMA ESTRUCTURAL*

TOMO II

TERCERA PARTE: *LA REFORMA FUNCIONAL.*

CUARTA PARTE: *LA REFORMA DEL REGIMEN
JURIDICO DE LA ADMINISTRACION.*

QUINTA PARTE: *CONCLUSION.*

PRESENTACION Y
RESUMEN

Caracas, 12 de junio de 1972

Ciudadano
DR. RAFAEL CALDERA
Presidente de la República
Palacio de Miraflores
Su Despacho

Tengo el honor de dirigirme a usted en nombre del Directorio de la Comisión de Administración Pública, con el objeto de adjuntarle el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional elaborado en cumplimiento de lo establecido en el Decreto N° 103 de 23 de julio de 1969.

I

En efecto, conforme al citado Decreto, usted encargó a la Comisión de Administración Pública proponer al Ejecutivo Nacional el Plan de Reforma Administrativa y preparar los elementos de una política de conjunto de la función pública. Para ello se encomendó a la Comisión la presentación al Ejecutivo de planes y medidas referentes a: 1) la reestructuración de la administración pública a todos los niveles y en todos sus sectores, de los institutos autónomos y demás establecimientos públicos y de las empresas del Estado, con vistas a adaptarlos a las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social; 2) la tecnificación de los sistemas, métodos y procedimientos empleados en la administración pública; 3) la reorganización administrativa y, en particular, la coordinación, desconcentración y descentralización; 4) el establecimiento de un sistema de procedimientos y recursos administrativos con las debidas garantías para los administrados; 5) la formación y capacitación del personal al servicio de la administración pública mediante la creación de nuevos institutos, centros o escuelas, o la transformación de los existentes; 6) la estructuración de un estatuto de la función pública que comprenda el mejoramiento, remuneración, estabilidad y seguridad social del personal al servicio de la Administración Pública; y 7) la elaboración de cualquier otro plan o medida relativos a la reforma administrativa.

En cumplimiento de las obligaciones establecidas en dicho Decreto, el Directorio de la Comisión, designado por Decreto N° 170 de 16 de octubre de 1969, definió un programa de trabajo para la programación de la reforma administrativa y la ela-

boración de los elementos fundamentales de la política de la función pública, y conforme a ello, se preparó un Proyecto de Ley sobre Funcionarios Públicos, incluyendo la carrera administrativa y todos los elementos de política que lo acompañaban y que dio origen a la vigente Ley de Carrera Administrativa de fecha 4 de septiembre de 1970; se reorganizó la Escuela Nacional de Administración Pública y se redefinieron los programas de formación y capacitación de funcionarios públicos, todo lo cual tiene por objetivo el establecimiento de un sistema nacional de formación y capacitación de funcionarios públicos; se procedió a difundir e implantar en los diversos organismos públicos los métodos y técnicas tendientes a mejorar la eficiencia del servicio público; y fundamentalmente, se procedió a la programación de la reforma administrativa lo cual ha provocado la elaboración del Informe que ahora le adjunto. En la redacción del mismo, los equipos técnicos de la Comisión trabajaron durante algo más de dos años, paralelamente a las otras diversas actividades que debieron cumplir para asesorar en materia administrativa a todos los organismos públicos que forman la administración pública venezolana.

El Directorio de la Comisión de Administración Pública ha valorado debidamente la importancia del trabajo realizado en el señalado campo de la programación de la reforma administrativa y en tal sentido, por haberse realizado dentro del marco de orientación definido en el Capítulo VI del IV Plan de la Nación 1970-1974, coincide con los planteamientos generales contenidos en el Informe, sin que ello signifique acuerdo total sobre todos y cada uno de los detalles contenidos en él, lo cual también es aplicable al equipo de técnicos de la Comisión que intervino en su elaboración. La naturaleza de este Informe, así como su amplitud y magnitud, materialmente impiden que pueda haber consenso completo en relación a todos los aspectos que contiene.

En todo caso, debo aclararle expresamente que la elaboración del Informe no es más que uno de los pasos más importantes dados hasta ahora en cumplimiento de la política de reforma administrativa definida en el Programa de Gobierno que usted propuso al electorado en 1968, concretada posteriormente en los diversos decretos dictados durante el año 1969 y en la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970 mediante la cual se establecieron los lineamientos generales de la reforma administrativa para la administración pública nacional.

Por otra parte, en relación a dicha política de reforma administrativa, debe asimismo indicarse que existe consenso en la mayoría de los sectores del país y principalmente en los políticos. En tal virtud, la Comisión de Administración Pública estima de gran importancia y significación política, sus reiteradas manifestaciones de que los

trabajos de programación de la reforma administrativa que se han venido realizando en el curso de su período constitucional, habrán de ser su mejor legado en este campo para los futuros gobiernos del país, pues a ellos corresponderá aprovechar realmente el contenido del Informe, el cual aspiramos sirva de guía no sólo en el crecimiento sucesivo de las instituciones administrativas sino también en la reforma de las existentes.

II

La labor de programación de la reforma administrativa y por tanto, el Informe, están orientados hacia las nuevas exigencias de la administración para el desarrollo y en consecuencia, se apartan de las concepciones de la administración tradicional y de la pura racionalización administrativa. La búsqueda de una concepción latinoamericana sobre la administración pública y su papel en el proceso de desarrollo, y el rechazo de los modelos y esquemas importados de otros países fuera de la región, han sido quizás, por ello, algunos de los criterios más importantes que han guiado y condicionado nuestra labor.

En efecto, el papel del Estado en el proceso de desarrollo de los países latinoamericanos y su progresiva configuración como Estado Social de Derecho, hacen que su administración pública se convierta en el principal factor estratégico de ese proceso debido al carácter instrumental que tiene. La administración pública en nuestros países, por tanto, al ser el principal y más importante instrumento de la intervención del Estado, debe ser replanteada en su concepción y función, para superar los esquemas abstencionistas que tiene como herencia de aquel liberalismo del siglo pasado hoy superado. Esta es, en realidad, la orientación del Informe que le adjunto cuya filosofía se define en su Primera Parte, cuyos Apéndices incluyen los diversos Decretos adoptados por usted para encauzar, en dicho sentido, todo el proceso de reforma administrativa.

En el análisis de la administración pública venezolana bajo ese nuevo enfoque, se han utilizado algunos criterios claves que es necesario precisar: por una parte, el criterio de sistema para la formulación de todas las propuestas de reformas estructurales y funcionales y, por la otra, los criterios de la sectorialización y regionalización de las actividades públicas.

En cuanto al criterio de sistema, se ha entendido por tal el conjunto armónico y coherente de normas, órganos y procesos destinados a permitir que las instituciones públicas puedan lograr eficientemente sus fines institucionales, mediante la utilización adecuada de sus insumos. Aplicado dicho criterio a los diversos fines del Estado, identificados en los "sectores de actividad pública"

se evidencia que las diversas instituciones que forman la administración pública no están integradas coherente y ordenadamente de manera de alcanzar con la mayor eficacia los fines públicos perseguidos. Por ello, identificados los sectores de actividad pública, se ha propuesto, para alcanzar los fines de cada uno de ellos, la integración de todos los organismos que concurren a realizar actividades en el mismo, en un sistema —en este caso, un sistema sectorial— compuesto por un Ministerio —como órgano central del sistema— que gobierne el sector respectivo, y las diversas instituciones —órganos ministeriales, institutos autónomos, empresas del Estado, etc.— que como ejecutoras de las actividades públicas del sector, lo administren.

Asimismo, aplicado el criterio del sistema a las diversas funciones instrumentales que la administración debe cumplir para alcanzar eficientemente cualesquiera de las metas sectoriales que tiene impuestas —funciones instrumentales asesoras o auxiliares identificadas a través de la planificación, el presupuesto, la estadística, la contabilidad gubernamental, las compras y suministros gubernamentales, la comunicación pública, la informática, etc.—, también se ha propuesto la integración de todos los organismos que concurren a realizar actividades en las mismas, en un sistema —en este caso, un sistema instrumental o funcional— compuesto por un órgano central ubicado en un Ministerio de la Presidencia de la República como regla general, y excepcionalmente en el Ministerio de Hacienda, y por las diversas entidades ubicadas en los distintos organismos públicos que realizan actividades en los diferentes sectores. En este sentido, tanto las propuestas de reforma de las estructuras administrativas como de reforma del funcionamiento de la administración pública, están permanentemente guiadas por el objetivo de establecer adecuados sistemas sectoriales y sistemas funcionales o instrumentales.

Ahora bien, el criterio de sistema como eje de las propuestas de reforma contenidas en el Informe, está complementado por otros dos criterios siempre presentes en el análisis tanto de los sistemas sectoriales como de los sistemas funcionales o instrumentales; tales son el criterio de la sectorialización y el de la regionalización.

En cuanto al criterio de la sectorialización, éste ha surgido del estudio de los fines del Estado conforme a lo establecido en el IV Plan de la Nación 1970-1974, de acuerdo al enfoque e interpretación que se ha hecho del papel del Estado como conformador del orden económico y social. En este sentido se han identificado cuatro funciones básicas del Estado venezolano en los inicios de este último tercio del siglo XX, que lo configuran como un Estado Social de Derecho, de economía mixta: en primer lugar, las funciones de política, defensa y seguridad pública, clásicas en

el Estado moderno; en segundo lugar, las funciones de desarrollo económico, más propias de la transición del Estado demo-liberal al Estado social de derecho; en tercer lugar, las funciones de desarrollo social, como características de esa creciente responsabilidad conformadora del orden social del Estado latinoamericano; y en cuarto lugar, las funciones de desarrollo físico y ordenación territorial, consecuencia hasta cierto punto del esfuerzo de integración nacional tan característico de nuestro estadio de desarrollo. Cada una de esas cuatro funciones estatales básicas configuran los siguientes grupos de actividades públicas coherentes, denominados "sectores de actividad pública":

En primer lugar, las funciones de política, defensa y seguridad pública, compuestas por los siguientes sectores: 1) relaciones políticas interiores; 2) relaciones políticas exteriores; 3) defensa; 4) justicia.

En segundo lugar, las funciones de desarrollo económico, compuestas por los siguientes sectores: 5) finanzas; 6) desarrollo industrial; 7) comercio; 8) turismo; 9) hidrocarburos y minería; 10) desarrollo agropecuario.

En tercer lugar, las funciones de desarrollo social, compuestas por los siguientes sectores: 11) promoción y protección social; 12) desarrollo cultural; 13) asuntos laborales; 14) previsión y seguridad social; 15) educación; 16) salud.

En cuarto lugar, las funciones de desarrollo físico y ordenación territorial, compuestas por los siguientes sectores: 17) desarrollo urbano y vivienda; 18) transporte; 19) comunicaciones; y 20) recursos naturales renovables.

De acuerdo a la referida definición de veinte sectores como fines del Estado o "actividades públicas coherentes", todas las propuestas de reforma estructural y de reforma funcional contenidas en el Informe, están condicionadas por los mismos: en el ámbito estructural, por la integración y organización nacional de las diversas instituciones que concurren en las actividades sectoriales respectivas, como sistemas sectoriales; y en el ámbito funcional, por la sectorialización de los sistemas de planificación, presupuesto, estadística, contabilidad, etc., y por tanto, por su progresiva descentralización en muchos casos.

Aparte de los criterios de sistema y de sectorialización, el tercer criterio que ha guiado los trabajos de programación de la reforma administrativa a cargo de la Comisión ha sido el de la regionalización, es decir, el de la progresiva desconcentración ordenada de las actividades públicas nacionales —tradicionalmente centralistas— hacia las ocho regiones administrativas en las cuales se ha dividido

el país, como niveles óptimos de programación y de ejecución coordinada de las actividades públicas nacionales, estatales y municipales; y con el objetivo de lograr, mediante dicho proceso, una participación cada vez mayor de los Estados y Municipalidades en el proceso de desarrollo nacional, a través del desarrollo regional. El criterio de la regionalización, en esta forma, también es una pieza esencial de la reforma funcional, al exigir la regionalización también progresiva de los sistemas instrumentales o funcionales y entre ellos, principalmente, el de planificación.

Conforme a los tres criterios señalados, el de sistema, el de la sectorialización y el de la regionalización, en el Informe se formulan las bases para un Plan de Reforma Administrativa en tres aspectos fundamentales: la reforma de las estructuras administrativas (Reforma Estructural), la reforma del funcionamiento de la administración pública (Reforma Funcional), y la reforma del régimen jurídico de la administración pública. A continuación le presento una breve síntesis de las propuestas contenidas en los referidos aspectos que configuran las Partes Segunda, Tercera y Cuarta del Informe, con la advertencia de que las mismas son el resultado del diagnóstico y análisis de la Administración Pública Nacional realizados por la Comisión de Administración Pública en los últimos años.

III

La Reforma Estructural, tal como usted la definió en la Instrucción Presidencial RA-1 de 18 de mayo de 1970 mediante la cual se establecieron los lineamientos generales de la reforma administrativa en la administración pública nacional, "debe acometer el estudio y posterior adaptación de la estructura organizativa de los diversos organismos públicos, a los programas y funciones que le han sido asignados en el proceso de desarrollo económico y social; revisión y adaptación que debe hacerse con visión sectorial". Conforme a ello, y de acuerdo a los criterios fundamentales anteriormente señalados, se procedió a efectuar un diagnóstico de la estructura de la administración pública nacional, y su confrontación con la definición sectorial de las actividades públicas indicada, ha dado origen a la formulación de una serie de propuestas de reforma de los organismos de la Presidencia, de los Ministerios, de la administración descentralizada y de la administración regional, contenidas en la Segunda Parte del Informe.

En cuanto a los organismos de la Presidencia de la República, se ha planteado su integración básicamente en dos Ministerios de la Presidencia cuya creación se propone: el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia del cual dependerían la Oficina Central

de Personal y la Oficina Central de Información, como órganos centrales de los sistemas de administración de personal y de comunicación pública; y el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, del cual dependerían la Oficina Central de Planificación, la Oficina Central de Presupuesto, la Oficina Central de Estadística, la Oficina Central de Informática, y la Escuela Nacional de Administración Pública, como órganos centrales de los sistemas de planificación y reforma administrativa, de presupuesto, de estadística, de informática y de formación y perfeccionamiento de funcionarios públicos. En cuanto al funcionamiento del Consejo de Ministros, se propone la creación de cuatro Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros de acuerdo a los cuatro grupos de sectores de actividad pública definidos, presididas también por el Presidente de la República, las cuales, con los mismos poderes de decisión del Consejo de Ministros, permitan a éste el cumplimiento adecuado de los fines derivados de su naturaleza de órgano orientador de la política nacional.

La reforma de los Ministerios tal como se propone en el Informe, responde a dos criterios fundamentales: por una parte, el fortalecimiento de la estructura ministerial, fundamentalmente para hacer de los Ministerios los órganos centrales de los sistemas sectoriales; fortalecimiento que se evidencia sobre todo frente a la administración descentralizada; y por la otra, la sectorialización de las actividades públicas en base a los veinte sectores anteriormente definidos.

Conforme a estos dos criterios, en el Informe se propone la estructuración de catorce Ministerios, cada uno como responsable en calidad de órgano central, de uno o varios sistemas sectoriales: 1) el Ministerio de Relaciones Interiores, a cargo del sector relaciones políticas interiores; 2) el Ministerio de Relaciones Exteriores, a cargo del sector relaciones políticas exteriores; 3) el Ministerio de Defensa, a cargo del sector defensa; 4) el Ministerio de Justicia, a cargo del sector justicia; 5) el Ministerio de Hacienda, a cargo del sector finanzas y como órgano central de los sistemas de finanzas públicas, en particular, del de contabilidad pública y del de compras y suministros gubernamentales; 6) el Ministerio de Industria y Comercio, a cargo de los sectores desarrollo industrial; comercio (interior y exterior) y turismo; 7) el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, a cargo del sector minería e hidrocarburos; 8) el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales, a cargo de los sectores desarrollo agropecuario y recursos naturales renovables; 9) el Ministerio de Desarrollo Social, a cargo del sector promoción y protección social; 10) el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, a cargo de los sectores asuntos laborales y seguridad y previsión social; 11) el Ministerio de Educación, a cargo del sector educación; 12) el Ministerio de Sanidad, a cargo del sector salud; 13) el Minis-

terio de Vivienda y Urbanismo, a cargo del sector desarrollo urbano y vivienda; y 14) el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, a cargo de los sectores transporte y comunicaciones.

Por otra parte, y mientras se adoptan las medidas de reforma macro-administrativa previstas en el Informe, se han venido proponiendo y adoptando en el campo micro-administrativo en los Ministerios, diversas propuestas de reformas internas, las cuales también se reseñan en el Informe adjunto, de acuerdo con la orientación definida en el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios dictado en febrero de 1971. En este campo micro-administrativo, los criterios que han guiado dichas proposiciones han sido el de la reconcentración de funciones, dispersas por el desordenado crecimiento interno de los Ministerios actuales; el de la delegación de atribuciones; y el de la redefinición de los niveles de acción administrativa; de las cuales muchas ya han sido adoptadas.

En cuanto a la reforma de la administración descentralizada, en el Informe se hace un exhaustivo estudio de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y de las empresas del Estado, destacándose no sólo su situación actual, su desarrollo, sus diversas formas jurídicas y su importancia funcional y económica; sino fundamentalmente la deformación que ha sufrido la administración descentralizada y sus consecuencias. Entre estas últimas se destacan las consecuencias administrativas derivadas de la inadecuada distribución de los programas entre los Ministerios y los entes descentralizados; de la adscripción incorrecta de algunos entes descentralizados; de la duplicidad y superposición de funciones entre ellos; y de la desintegración de la administración descentralizada en el sistema de planificación. En base al análisis efectuado y aparte de las medidas de reforma adelantadas desde la promulgación a inicios de 1970, del Reglamento sobre coordinación, administración y control de los Institutos Autónomos, se consagran en el Informe una serie de propuestas de reforma guiadas por los siguientes criterios: la introducción de las formas jurídicas más apropiadas para las diversas entidades, destacándose la incorporación de la figura del patrimonio autónomo; la sectorialización de la actividad de la administración descentralizada, promoviendo la adecuada adscripción y sujeción programática de los entes respectivos al Ministerio eje del sector correspondiente; el fortalecimiento de la administración central (ministerial) en relación a los entes descentralizados; y el establecimiento de los medios de control más convenientes sobre los mismos.

Tal como se ha señalado, la reforma estructural no sólo incide sobre la administración central en base a los criterios de sistema y de sectorialización, sino que también abarca la administración regional o desconcentrada. Por ello, en el Informe se ha rea-

lizado un completo análisis del proceso de regionalización administrativa, lo que además de haber orientado la modificación del Decreto N° 72 de 11 de junio de 1969, mediante el reciente Reglamento de Regionalización Administrativa, dictado por Decreto N° 929 de 5 de abril de 1972, permitirá el desarrollo sucesivo de este proceso con adecuados criterios. Tal como ya se ha indicado, el proceso de regionalización administrativa se ha venido desarrollando con vistas a lograr una conveniente desconcentración del poder de decisión de las autoridades nacionales hacia las regiones, a la vez que una mayor participación de las entidades político-territoriales locales en la toma de decisiones regionales. De ahí el Comité Regional de Gobierno que el reciente Reglamento de Regionalización Administrativa ha previsto con la participación activa de los Gobernadores de cada región, como entidad embrionaria de una futura administración y gobierno regional.

En todo caso, debo advertirle que a las propuestas de reforma estructural que con criterio sectorial se formulan en el Informe en relación a los Ministerios y entidades descentralizadas, seguirán diversos informes sectoriales, de carácter particular y detallado, en curso de preparación en la Comisión de Administración Pública. Dichos informes sectoriales, mediante el diagnóstico exhaustivo de cada sector, serán el desarrollo lógico de los criterios establecidos en el Informe.

IV

La Comisión de Administración Pública ha estado consciente de que la reforma de la administración pública nacional no se agota con la sola reforma de las estructuras administrativas, sino que aquélla incide igualmente sobre el funcionamiento de la administración, de manera de lograr racionalizar y perfeccionar los sistemas, procedimientos y métodos administrativos, adaptándolos a las nuevas técnicas; todo ello con el objeto de obtener un adecuado funcionamiento de los diversos organismos, que permita, con mayor eficacia, el logro de los cometidos sectoriales así como también un mayor rendimiento y productividad del gasto público.

En base a dicha orientación, en la Tercera Parte del Informe se ha hecho un detenido análisis del funcionamiento actual de los diversos sistemas funcionales o instrumentales de nuestra administración pública, y se formulan una serie de propuestas de reforma de los sistemas de planificación, de presupuesto, de estadísticas, de contabilidad gubernamental, de comunicación pública, de compras y suministros y de informática. En el Informe no se incluyen las propuestas de reforma del sistema de administración de personal, pues la labor de la Comisión de Administración Pú-

blica en dicho campo, desarrollada en la década de los años sesenta, concluyó con la elaboración en 1970 del Proyecto de Ley de Carrera Administrativa, cuya posterior aprobación dio lugar a la creación de la Oficina Central de Personal como entidad separada de la Comisión.

El criterio fundamental que ha guiado las propuestas de reforma de los diversos sistemas, ha sido el del establecimiento de un órgano central de cada uno, generalmente situado en los Ministerios de la Presidencia de la República, y excepcionalmente en el Ministerio de Hacienda, y una serie de unidades institucionales o sectoriales integradas a cada sistema. Esta en definitiva, es la consecuencia más importante de la utilización del criterio de sistema en el análisis del funcionamiento de la administración pública.

En cuanto al sistema de planificación, cuyo establecimiento se inició en nuestro país con la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación en 1958, en el Informe se hace un completo análisis de su situación actual, y se formulan una serie de proposiciones para su reforma y perfeccionamiento en base a la experiencia de los años anteriores. Dichas propuestas se refieren fundamentalmente a la necesidad de sectorializar y regionalizar la planificación, dando una mayor participación en las tareas de elaboración y control del Plan a los órganos centrales de los sistemas sectoriales y demás unidades de cada sector, y a las autoridades regionales, en proceso de formación. Por otra parte, la reforma del sistema de planificación que se propone, plantea necesariamente una vinculación de mayor grado con el sistema de presupuesto, de estadística y de reforma administrativa. De ahí, la propuesta de estructurar el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, del cual dependan las Oficinas Centrales de Planificación, de Presupuesto, de Estadística y de Informática, y la Escuela Nacional de Administración Pública, y la decisión ya adoptada de que en cada Ministerio funcione una Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto, a cargo, además, de las funciones de estadística y de reforma administrativa. Por último, y en cuanto a la elaboración del Plan, en el Informe se sugieren una serie de mecanismos y fórmulas para comprometer en las tareas de planificación no sólo a las diversas administraciones nacionales y regionales de cada sector, sino principalmente a los órganos políticos representativos de los diversos niveles del país.

Paralelamente a la reforma del sistema de planificación, en el Informe se ha realizado un completo análisis de la reforma del sistema presupuestario desde 1961 hasta la fecha, y particularmente en lo que se refiere a la implantación del presupuesto por programas. Por ello, se ha hecho especial referencia a la reforma del sistema presupuestario efectuada en el pasado año 1971, cuando

se elimina la dualidad presupuestaria existente entre un presupuesto tradicional en la Ley y un presupuesto por programas en sus anexos, mediante la incorporación del presupuesto-programa en la Ley de Presupuesto, lo que ha abierto la posibilidad de que se ejerza un adecuado control financiero y de metas de las actividades del Estado. En todo caso, entre las propuestas de reforma que se formulan, se destacan las contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto tendientes, fundamentalmente, a hacer del presupuesto-programa un medio de ejecución anual del Plan de la Nación, de carácter quinquenal, consolidándose dicha vinculación con la ubicación de la Oficina Central de Presupuesto en el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, mediante el traslado a la Presidencia de la Dirección Nacional de Presupuesto actualmente dependiente del Ministerio de Hacienda; y a sectorializar el Presupuesto, conforme a los sectores de actividad pública definidos. Asimismo, deben destacarse las normas de dicho proyecto que buscan superar la rígida anualidad presupuestaria, sobre todo en materia de remuneración de funcionarios públicos.

En el Informe se plantea también la reforma del sistema estadístico, con el objeto de adecuarlo a las necesidades de la planificación del desarrollo. En efecto, el diagnóstico efectuado sobre la función estadística ha puesto en evidencia la necesidad de estructurarla como un sistema, con un órgano central, que como Oficina Central de Estadística dependa del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, trasladando a la Presidencia, por tanto, la actual Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento. Las propuestas de reforma del sistema estadístico contenidas en el Informe, están orientadas, además, por la necesidad de sectorializar y regionalizar las estadísticas, mediante la creación de oficinas sectoriales y regionales integradas dentro del sistema. En todo caso, como medida inmediata para la reforma del sistema estadístico, se propone la creación de un Consejo Nacional de Estadísticas, continuador de la labor que viene realizando el Comité de enlace para Asuntos Estadísticos, creado en julio de 1971 por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, el cual estaría vinculado a la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento.

La reforma del sistema de contabilidad pública ha sido también objeto de análisis en el Informe. En efecto, del diagnóstico efectuado se ha evidenciado que la contabilidad pública en Venezuela no se lleva como sistema por el Ejecutivo Nacional, pues la centralización y auditoría del sistema contable se atribuye por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional a la Contraloría General de la República, a los efectos del control fiscal. Las nuevas

técnicas de planificación y presupuesto-programa y la importancia que ha adquirido la contabilidad moderna como instrumento de administración y toma de decisiones, determina, al contrario, sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría, la conveniencia y necesidad de que el órgano central del sistema sea una unidad que dependa del Poder Ejecutivo. Por ello, en el Informe se propone la creación de una Dirección Nacional de Contabilidad en el Ministerio de Hacienda que como órgano central del sistema, asuma las funciones normativas y contraloras del mismo y de centralización de toda la información contable proveniente de los organismos de la administración pública nacional. Como medida inmediata para la reforma se propone la creación de un Consejo Nacional de Contabilidad, el cual estaría vinculado a la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la reforma del sistema de comunicación pública, el Informe, siguiendo los lineamientos más recientemente dados por usted sobre las relaciones entre la administración pública y el público en general, no sólo contiene un diagnóstico de su situación actual sino que desarrolla una serie de propuestas de reforma, tendientes a establecer un sistema de informaciones descendentes y ascendentes, que permitan a la administración tener un conocimiento adecuado de las reacciones de los ciudadanos frente a los servicios que les presta, y a los particulares, un conocimiento exacto de lo que el sector público les ofrece. La Oficina Central de Información, en esta forma, como dependencia del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República, asumiría el papel de órgano central del sistema de comunicación pública descendente (comunicación al público) y ascendente (quejas y reclamaciones del público), además de asumir la dirección de todos los medios de comunicación del Estado.

El Informe abarca también los aspectos relativos a la reforma del sistema de compras y suministros gubernamentales, en relación al cual la Comisión de Administración Pública ha venido trabajando desde hace varios años. En este campo, puede decirse que hasta el presente no se ha podido integrar dentro de un sistema a la administración de los recursos materiales destinados a la adquisición de bienes y materias necesarios para la ejecución de los planes y programas administrativos. Por ello, en el Informe se propone la creación de una Dirección de Racionalización y Control del Gasto Público en el Ministerio de Hacienda que tenga las funciones de órgano central del sistema de compras y suministros gubernamentales; y como medida inmediata para poner en ejecución las reformas, se sugiere la creación de un Consejo Nacional de Compras y Suministros, vinculado a la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la reforma del sistema de Informática, en el Informe adjunto se ha analizado la situación actual del proceso de automatización de la información y del procesamiento de datos en el sector público, y se han reseñado las medidas de reforma que han venido implantándose desde 1965 con la creación del Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública. En el Informe se destaca en especial, la importancia de la decisión recientemente adoptada por usted en Consejo de Ministros, estableciendo para toda la Administración las cláusulas de condiciones generales mínimas (contrato-tipo) para los contratos de arrendamiento de equipos de procesamiento automático de datos; medida que ha sido posteriormente recomendada a todos los gobiernos latinoamericanos por la II Conferencia de Autoridades Gubernamentales de Informática, celebrada en México el pasado mes de abril de 1972. Como bases de la reforma del sistema de informática, en el Informe se propone la creación de la Oficina Central de Informática en el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, que asuma, ampliadas, las competencias del actual Comité Consultivo de Computación, no sólo como órgano central del sistema, sino como autoridad gubernamental en materia de informática.

Por último, es de destacar en relación a las propuestas de reforma de todos los sistemas instrumentales y funcionales, la importancia que dentro de los mismos tienen tanto las dependencias sectoriales o institucionales, como las regionales que los integran. Por ello, algunas medidas ya se han adelantado y entre ellas, la señalada creación en todos los Ministerios de una Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto que funcione como organismo sectorial o institucional, según los casos, de los sistemas de planificación, de presupuesto, de estadística y de reforma administrativa. Las oficinas de personal, las oficinas de información y relaciones públicas, las direcciones de administración y los centros de procesamiento de datos de los diversos organismos públicos, por su parte, y respectivamente, han de estructurarse como organismos sectoriales o institucionales, en su caso, de los sistemas de administración de personal, de comunicación pública, de contabilidad pública, de compras y suministros y de informática.

V

Pero la reforma de la administración pública, en sus aspectos estructurales y funcionales tal como se la he resumido anteriormente y como se desarrolla en forma exhaustiva en el Informe adjunto, para poder ser realizada adecuada y totalmente, requiere de un basamento legal, hoy casi inexistente. En efecto, el ordenamiento jurídico de la administración venezolana necesita

urgentemente de una reforma y de una reformulación de manera que no sólo le permita a aquélla cumplir cabalmente con sus cometidos, sino que también garantice a los particulares la invulnerabilidad o el restablecimiento de sus situaciones jurídicas frente a la administración. Por ello, aparte de todas las reformas que son consecuencia de las propuestas de reforma de las estructuras y de los sistemas sectoriales o funcionales, la Cuarta Parte del Informe se refiere a la reforma del régimen jurídico de la administración pública nacional, y contiene los textos comentados de los proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas, de Ley de Procedimientos Administrativos, de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de Ley de la Jurisdicción Constitucional.

En efecto, desde el punto de vista orgánico, y en relación a la administración central, el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950 requiere de una urgente reforma, no sólo para que pueda, mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, integrarse adecuadamente la estructura ministerial en forma sectorial, sino para que también puedan regularse los organismos de la Presidencia de la República, muchos de los cuales carecen actualmente de una normativa que los rija completamente. En este sentido el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional comentado y publicado en el Informe, regula no sólo la estructura y funciones de la Presidencia de la República, de sus organismos y de los Ministerios, sino también el régimen de la actividad administrativa en cuanto a la competencia, la descentralización administrativa, la desconcentración regional y los archivos de la administración pública, así como el régimen de la responsabilidad de la administración pública nacional.

Por su parte, el proyecto de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas, tiene por objeto regular el funcionamiento y control de los institutos autónomos, empresas del Estado y patrimonios autónomos, los cuales no han sido hasta la fecha objeto de regulación legal coherente en nuestro ordenamiento jurídico. En particular debe destacarse la normativa relativa a los patrimonios autónomos, institución que se pretende introducir por primera vez en nuestro ordenamiento y las normas relativas a la regularización de los diversos controles que deben ejercerse sobre los entes descentralizados.

El régimen de los procedimientos administrativos se ha previsto en el proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos que también se comenta y publica en el Informe, estimándose que su promulgación constituiría uno de los pasos de mayor importancia en la labor de integración del ordenamiento jurídico de la República. Con una regulación de este tipo se busca normar, con carácter general, no sólo el régimen de los actos administrativos, de

su formación y de su revisión, sino particularmente los medios de impugnación administrativa de los mismos, en especial, los recursos administrativos, como garantías administrativas de revisión de dichos actos.

En el Informe se comentan y publican, además, dos proyectos de cuerpos legales reguladores de garantías jurisdiccionales a favor de los particulares frente a la actividad de la administración pública, de singular importancia: el proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional; ambos también de urgente promulgación en nuestro país.

El primero tiene por objeto desarrollar legalmente el contenido del Artículo 208 de la Constitución que atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa la facultad de declarar la nulidad de los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder y la competencia para condenar a la Administración al pago de sumas de dinero derivadas de su responsabilidad y para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Este Proyecto de Ley, de ser aprobado, vendría a llenar un gran vacío existente en nuestro ordenamiento jurídico, pues la materia en la actualidad, está escasamente regulada en la Ley Orgánica de la Corte Federal, aún vigente, habiendo sido objeto al contrario, de una muy rica doctrina jurisprudencial que debe ahora recogerse y regularse por vía legislativa.

En cuanto al proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional, al igual que el anterior, también de ser aprobado, vendría a llenar un vacío legal, al regir los medios y mecanismos de impugnación ante la Corte Suprema de Justicia, de los actos legislativos de los cuerpos representativos nacionales, estatales y municipales, de los reglamentos ejecutivos y de los actos de gobierno nacionales. El proyecto de Ley también está inspirado en la rica tradición jurisprudencial establecida por la Corte Suprema de Justicia en las últimas décadas, en materia de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos legislativos.

VI

Las actividades de reforma administrativa, tal como fueron orientadas por usted en la Instrucción Presidencial RA-1 de mayo de 1970, constituyen un proceso sistemático y permanente, que no concluye con ninguna de las etapas cumplidas hasta ahora, sino que, por el contrario, cada etapa cubierta provoca nuevas necesidades de cambio administrativo que deben ser atendidas y resueltas. Por ello, el Directorio de la Comisión de Administración Pública está consciente de que aun cuando con la elaboración del Informe sobre

la Reforma de la Administración Pública Nacional, ha llevado a cabo una etapa muy importante del proceso de reforma administrativa, ello lo que ha provocado en realidad han sido nuevos proyectos, ideas y necesidades de reforma que deben ser cumplidos, desarrolladas y satisfechas en el futuro, como parte de ese trabajo permanente. Sin embargo, el Directorio de la Comisión de Administración Pública, al presentar este Informe a su consideración y, por su intermedio, a la consideración del Ejecutivo Nacional, considera cumplida la labor que le fue encomendada por usted conforme a las previsiones del Decreto N° 103 de 23 de julio de 1969; que originó su designación por Decreto N° 170 de octubre de ese mismo año.

Por ello, y para la realización de los futuros trabajos por parte del organismo en el campo de la reforma administrativa, el Directorio de la Comisión de Administración Pública considera conveniente la modificación de los Decretos N° 103 reglamentario de la Comisión de Administración Pública, y N° 141 de 17 de septiembre de 1969 mediante el cual se instrumentaron los mecanismos de reforma administrativa, y la emisión en su lugar de un Decreto que regule integralmente el sistema de reforma o planificación administrativa, que debe estructurarse para continuar la labor de planificación, implantación y ejecución de este proceso, tan importante para el desarrollo del país. En la Quinta Parte del Informe se exponen, en este sentido, los lineamientos fundamentales de los señalados instrumentos de reforma o planificación administrativa, cuyo órgano central debe seguir siendo la Comisión de Administración Pública, hasta tanto se produzca la reforma integral de los sistemas administrativos y, en particular, del sistema de planificación, y se estructure el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

Por último, y en nombre del Directorio de la Comisión de Administración Pública quiero agradecerle la confianza que usted depositó en nosotros al encomendarnos la labor de reorientación y reformulación del proceso de reforma administrativa en el país, la cual esperamos haber cumplido a su satisfacción.

En particular y en mi propio nombre, quiero manifestarle lo honrado que me siento de haber colaborado con usted, y agradecerle todo el apoyo que para la realización de mi labor, muchas veces conflictiva, de usted recibí. De no haber sido por dicho respaldo y su decidida voluntad de gobernante de iniciar y llevar adelante este complejo y delicado proceso de reforma administrativa, ejemplo hoy en América Latina, difícilmente la Comisión de Administración Pública hubiese podido desarrollar sus actividades en la forma como lo ha hecho.

Atentamente,

ALLAN-R. BREWER-CARIAS
Presidente

XXX

RECONOCIMIENTO

La concepción y elaboración del presente Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional debe mucho a muchas instituciones, funcionarios y personas, a quienes he de expresar mi reconocimiento. En primer lugar, a los miembros del Directorio de la Comisión por el respaldo que me dieron en la dirección de los trabajos de la misma, lo que fue de gran significación para las actividades desarrolladas por el organismo, y en especial a Enrique Pérez Olivares, actual Ministro de Educación, por la confianza que siempre ha depositado en mi trabajo, desde mucho antes de que estuviésemos juntos en el Directorio. A Luis Enrique Oberto, actual Ministro de Hacienda, por todo el apoyo que me prestó, cuando tuvo a su cargo la jefatura de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, organismo al cual está adscrita la Comisión. Nuestras conversaciones semanales sostenidas durante casi tres años, me permitieron, no sólo informarlo de todas las ideas y proyectos que íbamos desarrollando en la Comisión, sino también recibir adecuadamente las orientaciones que el Presidente de la República, y él mismo, estimaron conveniente formularnos. A Pedro R. Tinoco, hijo, por el impulso que les dio a las actividades de reforma administrativa durante todo el tiempo que desempeñó la Cartera de Hacienda. Meses antes de que el Presidente de la República me encargara de dirigir la Comisión, el entonces Ministro de Hacienda ya insistía en la importancia de la reforma administrativa, y daba los primeros pasos para iniciarla en el Ministerio a su cargo, con la decidida colaboración de su Director General, Luis Ugueto Arismendi, actual Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional y miembro, posteriormente, del Directorio de la Comisión. A Nectario Andrade Labarca, actual Ministro de Relaciones Interiores y entonces Ministro del Trabajo, quien nos dio un oportuno apoyo en ocasión de la segunda reunión del Comité de Reforma Administrativa del Consejo de Ministros, celebrada ampliada con todos los Ministros a fines de enero de 1971, y en la cual expuse por primera vez, a ese nivel, los criterios generales contenidos en el presente Informe. Su exposición en aquella oportunidad tuvo una importancia realmente decisiva para la continuación de nuestro

trabajo, sobre todo por las posiciones disímiles y difíciles que se habían evidenciado en aquella reunión. En fin, a J. J. Mayz Lyon, Ministro de Sanidad y Asistencia Social por el entusiasmo que ha puesto siempre en las actividades de reforma administrativa, y de quien, en más de una oportunidad, he recibido palabras de estímulo, que agradezco.

La Primera Reunión de Programación de la Asistencia Técnica Internacional realizada con los representantes de los diversos organismos internacionales, celebrada en la Oficina Central de Coordinación y Planificación en noviembre de 1969, tuvo una enorme importancia para la labor de la Comisión pues fue la primera oportunidad que tuve de exponer el Programa de Trabajo de la misma, e iniciar la difusión, a escala internacional, del proceso de reforma administrativa venezolana. Por ello, debo agradecer a Martha Ramos, Coordinadora Nacional de Cooperación Técnica de la Oficina Central de Coordinación y Planificación la oportunidad destacada que me brindó de participar activamente en aquella reunión, cuando el programa de la Comisión aún no había iniciado realmente su despegue, así como toda la colaboración que de ella ha recibido el organismo desde el Departamento que dirige.

De gran importancia para la concepción del programa de reforma fueron también las discusiones y conversaciones que hacia finales de 1969 tuve con el Profesor de la Escuela Graduada para Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburgh, Saul M. Katz, quien posteriormente dirigió el Proyecto "Paraguas" de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en la Comisión de Administración Pública tendiente a preparar un Proyecto Nacional de larga duración que debe iniciarse en el corriente año 1972; así como con Moisés Lichtmajer, Director de la Sede Norte del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública, Proyecto 214 de la Organización de los Estados Americanos, con sede en Caracas. La conformidad de ambos, en líneas generales, con las concepciones que inspiraban el programa que en aquellos meses se estaba concibiendo, fue de enorme utilidad para su elaboración definitiva. En el campo internacional, debo asimismo reconocer la importancia que tuvo mi encuentro conjunto con Eduardo Urrutia Ferradas y Alejandro Carrillo Castro, responsables de la conducción del proceso de reforma administrativa en el Perú y en México, con ocasión de la celebración del Primer Seminario Regional Centroamericano sobre Reforma Administrativa celebrado en San José, Costa Rica en julio de 1971. La oportunidad que allí tuvimos, como asesores especiales del Seminario, de exponer los modelos peruano, mexicano y venezolano de reforma administrativa, así como las reuniones que habíamos tenido anteriormente en Lima y Ciudad de México, me pusieron en evidencia la similitud de enfoques de los mismos, lo que he visto corroborado posteriormente en sucesivas visitas

al Instituto Nacional de Planificación (Área de Reforma Administrativa) del Perú y a la Dirección de Estudios Administrativos (antigua Comisión de Administración Pública) de la Secretaría de la Presidencia de México. La coincidencia de los modelos y la convergencia de ideas sobre la reforma administrativa entre quienes hemos sido responsables de promoverla y programarla en el Perú, México y Venezuela me han conducido a pensar que está en proceso de gestación un modelo latinoamericano de Administración Pública y de su reforma, que deberá ser definitivamente elaborado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con sede en Caracas, que el Gobierno venezolano está promoviendo en la región. En este sentido, debo además señalar que ese modelo de Administración Pública y de reforma administrativa latinoamericano que comienza a vislumbrarse, debe mucho a Wilburg Jiménez Castro, ex-Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y a Juan Ignacio Jiménez Nieto, ambos residentes actualmente en el Perú. Con el segundo, sobre todo, durante los últimos meses de su larga, pero lamentablemente escondida para la Administración Pública venezolana, permanencia en Caracas, tuvimos oportunidad de discutir y confrontar el modelo venezolano, y encontrar respaldo en sus doctas concepciones.

La cooperación de la Embajada de Francia con la Comisión de Administración Pública debe asimismo ser reconocida expresamente. Fue de enorme utilidad para nuestro trabajo la visita a Caracas hacia inicios de 1969 de Henri Roson, miembro del Consejo de Estado, actual Director General de Seguridad Social del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de Francia, y en aquella oportunidad Director para América Latina del Instituto Internacional de Administración Pública de París, con quien discutí el texto del Decreto N° 103 de julio de 1969 reglamentario de la Comisión de Administración Pública, cuando todavía estaba en proyecto. Las posteriores misiones de corta duración de Roger Gregoire, fundador y antiguo Director General de la Función Pública y actual encargado de misión en el Gabinete del Ministro de Educación de Francia; Francis de Baecque, Consejero de Estado y antiguo Director de Gabinete del Ministerio de la Reforma Administrativa de Francia; y de Jacques Vistel, miembro del Consejo de Estado y Director del Departamento de América Latina del Instituto Internacional de Administración Pública de París, fueron asimismo de enorme utilidad para nuestra actividad. He de destacar también la labor de los cooperantes técnicos franceses en la Comisión, Pierre Roger y Jean Paul Leroy, los cuales lograron integrarse totalmente con los equipos técnicos de la Comisión. El artífice de toda esta cooperación fue el Consejero Cultural y de Cooperación Técnica de la Embajada, Robert Boucher, a quien debo reconocer su amistad hacia nuestro país.

Diversas misiones de corta duración de funcionarios de Naciones Unidas, también han sido de gran utilidad para nuestro trabajo y en particular, la de los expertos de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas, Wendel Schaeffer, V. V. Ramanadham y John A. Kennerley. En especial debo destacar la importancia que para el trabajo de la Comisión y para la elaboración de este Informe dentro de la orientación que se le había señalado, han tenido las múltiples conversaciones que he sostenido, tanto en Nueva York como en Caracas, con José María Jácome, antiguo Director de la Reforma Administrativa del Ecuador, actual experto de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas, futuro Jefe del Proyecto de Asistencia Técnica en Administración Pública de las Naciones Unidas en Venezuela y otro de los grandes abanderados de la nueva concepción latinoamericana de la Administración Pública y su reforma. La dedicación del antiguo director de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas en Nueva York, Chi-Yen-Wu, así como la colaboración de los representantes residentes de dicha Organización en Venezuela, Adriano García, Dimas Pires y Geraldo Eboli, hicieron posibles todos nuestros contactos con la misma. En el campo internacional debo asimismo reconocer la colaboración que han tenido en los trabajos de la Comisión los expertos Jorge Ripa, antiguo Contador General en dos provincias argentinas, y César Valverde, antiguo sub-Director de la Oficina de Planificación de Costa Rica y encargado de la reforma administrativa en ese país, ambos del Programa de Asistencia Técnica en Administración Pública de la Organización de los Estados Americanos en Venezuela; programa establecido gracias a la colaboración permanente de Jorge Ide y Alberto Torrentes Vieira del Departamento de Asuntos Económicos y de la División de Administración Pública de la OEA en Washington. Asimismo, debo destacar la colaboración que prestaron a la Comisión diversos funcionarios vinculados al Proyecto Venezuela II de las Naciones Unidas sobre urbanización en Venezuela y, en particular, la estimable cooperación que nos prestó Chi-Yi-Chen, aún antes de asumir la Dirección de dicho Proyecto. En el mismo, colaboraron también con la Comisión Sergio Chaparro y Ramón Martín Mateo, mi amigo de muchos años y Catedrático de Derecho Administrativo de Bilbao, España, cuyas palabras de aliento fueron muy importantes para nuestra actividad.

Pero para la elaboración del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, así como para nuestro trabajo en la Comisión de Administración Pública, he contado en todo momento con la para mi invaluable ayuda de mis colaboradores inmediatos por muchos años, tanto en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, como en la propia Comisión, Manuel Rachadell actual Director de la Escuela Nacional de Administración Pública y Nelson Socorro actual Direc-

tor Nacional de Organización, quienes han desempeñado materialmente todos los cargos directivos del organismo, además de haber sido, sucesivamente, adjuntos a la Presidencia del mismo. Innumerables reuniones, discusiones, acuerdos y discrepancias con ellos, están reflejados en el Informe. Asimismo, debo destacar la gran participación que han tenido en la elaboración del Informe los otros directores de la Comisión: Teodoro Angeli, Director Nacional de Sistemas; Ligia Valladares de Salcedo, Directora del Centro de Investigaciones Administrativas para el Desarrollo; Ezra Mizrahi, mi colega en la Cátedra de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela; Armida Quintana, Consultor Jurídico de la Comisión; y Alberto J. Rodríguez Marciales y Juan Sebastián Naródez, del Comité Consultivo de Computación. La labor de todos ellos como directores de las diversas unidades de la Comisión, siempre tan eficiente y oportuna, debo reconocerla expresamente. Por supuesto que muchos otros funcionarios de la Comisión han intervenido en una u otra forma en la redacción de algunos documentos que sirvieron de base para la elaboración del Informe; entre ellos, deben destacarse, en el área de organización, los trabajos de los profesionales Tulio Monsalve, Norma Izquierdo, Orestes Parilli, José Rafael Betancourt y Josefina Calcaño de Temeltas; y en el área de sistemas, los trabajos de los profesionales Rafael Gómez López, Rosa Font de Pérez, María C. Ortega de Naranjo, Raquel Villalobos, Orest Kariakin, Federico Sandoval, Enid Ferraro, Gilberto Trujillo y Olga Rodríguez Marval. Debo señalar en todo caso, que las labores de programación de la reforma administrativa que concluyen con este Informe, tienen muchos antecedentes, y entre los mediatos deben destacarse todos los trabajos que a lo largo de once años hasta 1969 realizó la Comisión de Administración Pública, bajo la sucesiva dirección de Carlos Lander Márquez, Benito Raúl Losada, Alberto López Gallegos, Héctor A. Pujol y Freddy Arreaza Ledñez. La labor desplegada en la Oficina de Información de la Comisión a cargo sucesivamente de Luken Quintana, Alejandro Alfonzo y Hermann García R., debe asimismo destacarse, pues contribuyó a darles una nueva imagen a los trabajos de la Comisión. En ello tiene, por supuesto, gran responsabilidad la Oficina Central de Información quien a través de Mariano Díaz, excepcional colaborador, realizó todos los diseños de nuestras publicaciones.

Muchos funcionarios de fuera de la Comisión de Administración Pública me formularon comentarios sobre el Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa en Venezuela (Cuadernos Verdes), una vez que el mismo circuló, y que fueron de gran utilidad para los trabajos futuros. Particularmente debo destacar los comentarios de Héctor A. Pujol, ex-Director Ejecutivo de la Comisión; Abigail Romero Medina, Director de la Unidad de Programación Sectorial del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; Ar-

noldo Gabaldón hijo, Director de Planificación de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas; Iván Pulido, Director de Programación del Sector Público de la Oficina Central de Coordinación y Planificación; y Marcos Vinicio Sánchez, Director de la Escuela Nacional de Hacienda del Ministerio de Hacienda. Las palabras de estímulo de muchos de ellos fueron muy importantes para la concepción de este Informe. Debo agradecer también a José Vicente Rodríguez Aznar quien como Director Nacional de Presupuesto nos autorizó a utilizar irrestrictamente algunos de sus documentos sobre la reforma presupuestaria en Venezuela, y que sirvieron para la redacción del Capítulo sobre la Reforma del Sistema de Presupuesto del Informe. He apreciado también los comentarios y observaciones de muchos amigos en relación al Informe Preliminar y al trabajo de la Comisión y, en particular, los de mis compañeros de bufete cuando he estado en el ejercicio profesional, José Gabaldón Anzola y Oswaldo Padrón Amaré, cuyas observaciones y consejos atinados y oportunos, me ayudaron a clarificar el camino a tomar; los de Antonio Moles Caubet, Director del Instituto de Derecho Público, de quien tanto he aprendido en los doce años que llevo trabajando con él; los de Pedro Pablo Azpurua y Francisco Aguerrevere de la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, con quienes tantos criterios e ideas he confrontado en los últimos años; los de Cecilia Sosa de Mendoza, mi colaboradora desde hace años en el Instituto de Derecho Público y Luisina Martínez de Taboada, profesora en la Escuela Nacional de Administración Pública, quienes como observadoras externas del trabajo de la Comisión me advirtieron inconvenientes y alentaron en la continuación del proyecto; y los de Pedro Grases, quien tanto me ha estimulado en esta "quijotesca" tarea, como él lo ha calificado, de intentar programar la reforma de la administración pública venezolana.

Por último, debo mencionar expresamente toda la colaboración recibida de los servicios administrativos de la Comisión. En particular la de Marcelo Castro, artífice administrativo de todos nuestros trabajos y mago en la administración de los exiguos recursos de la Comisión, incomprensiblemente rebajados en forma sucesiva por obra de algunos legisladores que todavía piensan y actúan con criterios de una Venezuela más que superada. Asimismo, debo agradecer a todos sus colaboradores de la Dirección de Administración y de los servicios de reproducción de la Comisión, la diligencia evidenciada en todo momento por los trabajos del organismo, lo mismo que a Manuel Rodiz, excepcional y fiel colaborador. De más está decir, que sin la incomparable labor del cuerpo secretarial de la Comisión este Informe no hubiese podido ser concluido. Por ello, debo particularmente agradecer a mis secretarias Maura Rubio M. y América Omaña de González, toda la colaboración prestada en los casi tres años en que han trabajado en la Presidencia

de la Comisión por la paciencia en la transcripción de tantos y tantos proyectos y borradores, así como a Alicia Milano, Ana Mercedes Hernández, Briceida González, Doris Sierra, Estela Ferrer de Santana, Ivonne Beatriz Morán, Nelly Campos, Leda Portillo, Luzmelia de Ardon, Olga de Rodríguez y Rosa Trejo, del cuerpo de secretarías y mecanógrafas de la Comisión que trabajaron en el Informe.

La edición de estos dos volúmenes ha estado a cargo de las prensas venezolanas de Editorial Arte C. A., a cuyo personal debo también agradecer todo el empeño y cuidado puesto en la misma, lo que ya es característico.

Un último reconocimiento, y no por ello el menos importante. Este Informe ha significado innumerables e incontables horas de trabajo, reflexión y preocupación, muchas de las cuales fueron sustraídas al tiempo que debía ser dedicado a mi familia. Por tanto, ha sido solo la permanente y esencial comprensión de mi esposa, y por ella, de mis hijos, el factor fundamental para que pudiera dirigir esta investigación, así como lo ha sido para la realización de tantas otras anteriores en el campo universitario. A ella, por tanto, debe mucho este trabajo, así como mi convencimiento de que cada paso dado en la actividad intelectual y política no es sino el comienzo del siguiente.

Caracas, junio de 1972.

A.-R. B.-C.

PRIMERA PARTE

LA REFORMA ADMINISTRATIVA
PARA EL DESARROLLO

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES¹

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

Dentro de esos esfuerzos de reforma, es de destacar el iniciado al final de la década de los cincuenta, a raíz de un Informe sobre un "Estudio preliminar acerca de posibilidades de mejoras en la Administración Pública de Venezuela", preparado por el doctor Herbert Emmerich, Consultor en Administración Pública, para la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en mayo de 1958.² En dicho Informe se puntualizaba claramente frente al manifiesto deseo del Gobierno venezolano de acelerar el desarrollo económico y social del país, que: "... Los muchos programas de mejoras económicas y sociales que habrán de iniciarse, sólo podrán realizarse si se hace un esfuerzo realmente efectivo y sostenido para mejorar la capacidad de la Administración Pública de Venezuela a fin de permitirle cumplir, con eficacia, las responsabilidades que le competen, satisfaciendo así la expectativa general que ha nacido al anunciarse las reformas. De hecho, parece poco necesario extenderse en consideraciones que apoyen lo ante-

1. Muchas de las ideas contenidas en esta Primera Parte se reproducen de Allan-R. Brewer-Carías, *Reforma Administrativa y Desarrollo Económico y Social en Venezuela*, CAP. Cuadernos para la Reforma Administrativa N° 2. Caracas, 1970. 30 páginas.
2. Publicado por la Comisión de Administración Pública en el libro *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, CAP. Caracas, 1970. página 21 y siguientes.

dicho. Hay un consenso general en las esferas directivas para reconocer las limitaciones que hoy en día tiene la Administración Pública del país. Se acepta por todos, dentro y fuera del Gobierno, que la eficiencia del sector público no va a la par de los progresos hechos en la Administración y la tecnología del sector privado”.

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

2. Al mes siguiente de la publicación del Informe señalado, y por Decreto N° 287 de 27 de junio de 1958,³ la Junta de Gobierno de la República de Venezuela creó, con el carácter de asesora del Poder ejecutivo, a la Comisión de Administración Pública “para estudiar la organización, los métodos y procedimientos de nuestra Administración Pública, y las condiciones del funcionario público, con miras a proponer la reforma de la Administración Pública del país”. Dentro de las consideraciones que precedían al Decreto, y que motivaban directamente sus normas, se destacaban el estimar “que la labor de Administración Pública no puede ser desarrollada sin que la moralidad sea norma esencial de su funcionamiento y sin que los órganos de dicha Administración sean técnicamente capaces de permitir el cumplimiento de sus fines”; “que es de urgencia revisar la organización de la Administración Pública y los métodos y sistemas que en ella se usan, con miras a mejorarlos, para hacer posibles que las labores del Gobierno sean más efectivas”; y “que se deben crear en el país las condiciones indispensables para que el elemento esencial de la Administración Pública, como es el funcionario público, pueda prestar con toda eficiencia sus servicios al Estado y al público”.

El Decreto N° 287, sin embargo, al crear la Comisión de Administración Pública, no reguló detenidamente sus atribuciones y posibilidades, ni determinó su temporalidad. Los programas inicialmente previstos no se cumplieron a cabalidad, y ni siquiera llegó a realizarse un diagnóstico de la situación de la Administración Pública de la época, principalmente en sus estructuras, sistemas y procedimientos para adaptarlos al proceso de planificación del desarrollo económico y social. Esta misma necesaria vinculación entre el proceso de Reforma Administrativa y el proceso de planificación del desarrollo económico y social, tan destacada por el informe de la Administración de Asistencia Técnica de las Nacio-

3. Publicado en Gaceta Oficial N° 25.694 de 27 de junio de 1958.

nes Unidas, no llegó nunca a materializarse, y en los tres Planes de la Nación seguidos hasta 1969, no se incluyeron nunca consideraciones sustanciales en torno a la Reforma Administrativa.

3. Durante los once primeros años de existencia de la Comisión de Administración Pública hasta 1969, sólo se lograron avances positivos en materia de administración de personal, iniciados con el Decreto N° 394 de 14 de noviembre de 1960, por medio del cual se dictó el Reglamento de Administración de Personal para los Servidores del Gobierno Nacional.⁴ Con este Decreto, se comenzaron a sentar las bases en la Administración Pública venezolana para la racionalización del sistema de administración de personal al servicio del Estado, que sirviera de fundamento para la estructuración de un Estatuto de la Función Pública y de la Carrera Administrativa. En este campo, aún cuando se progresó notablemente durante los últimos diez años, sólo se comenzaron a obtener los objetivos fundamentales originalmente trazados y que configurarán una cabal reforma de la función pública, a medida que se vayan ejecutando las previsiones de la Ley de Carrera Administrativa de 4 de septiembre de 1970, aprobada en base al Proyecto de Ley sobre los Funcionarios Públicos que la Comisión de Administración Pública sometió a las Cámaras Legislativas en abril de 1970.

Quizá, fue la falta de aprobación por el Congreso Nacional de dicha Ley, cuyo primer Proyecto le fue presentado por la Comisión de Administración Pública en 1959, una de las causas más importantes de esa falta de consolidación definitiva del sistema de administración de personal.

4. En todo caso, es de destacar que las labores de la Comisión de Administración Pública hasta 1969, así como las mismas propuestas del Informe de Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, no estuvieron encuadradas dentro de un plan global de Reforma Administrativa.

El trabajo de la Comisión de Administración Pública en los años sucesivos a su creación hasta 1969, siguió un poco el impulso inicial que se le imprimió con diversas asesorías extranjeras en los años 1959 a 1962, y nunca llegó a presentar al Ejecutivo Nacional, en la etapa posterior, ningún plan general ni parcial de reforma de la Administración Pública, en el cual se pudieran encuadrar ordenadamente objetivos precisamente determinados, con claras metas y lapsos a alcanzar en materia de reestructuración de la Administración venezolana.

La labor del nuevo Gobierno que inició su gestión en 1969 así como de la nueva Comisión en materia de Reforma Administrativa, debió consistir entonces, no sólo en vincular el proceso de refor-

4. Publicado en Gaceta Oficial N° 26.406 de 14 de noviembre de 1960.

ma al sistema de planificación del desarrollo económico y social del país, y en el reglamentar la misma Comisión de Administración Pública para el mejor cumplimiento de unos objetivos claros, sino en definir una nueva y precisa estrategia para la reforma, tendiente a planificar la realización de la misma. Es imprescindible referirse a estos aspectos, antes de exponer los Programas de Reforma Administrativa que en criterio de la Comisión de Administración Pública deberán realizarse en los años sucesivos.

Sin embargo, debe destacarse en todo caso, que las actividades en el campo de la reforma administrativa desarrolladas por la Comisión de Administración Pública desde 1969 hasta 1972, y cuyo resultado se evidencia en el presente Informe, responden a los criterios ya establecidos en el Capítulo relativo a la reforma administrativa del Programa de Gobierno presentado al electorado por el actual Presidente de la República, doctor Rafael Caldera, en el proceso electoral de 1968, y en el Capítulo VI del IV Plan de la Nación 1970-1974 sobre Reforma Administrativa, que se incluyen en el Apéndice de esta Primera Parte del Informe.⁵ Por otra parte se estima que con los planteamientos que se formulan en este Informe sobre la reforma administrativa en Venezuela hay, en general, coincidencia por parte de la mayoría de las fuerzas políticas del país. lo que se evidencia del trabajo publicado en 1968, por el Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela, doctor Tomás Polanco, sobre los "puntos de coincidencia" de los programas de gobierno presentados en las elecciones de 1968 por los diversos partidos políticos, en relación a la reforma administrativa, y que también se publica en el Apéndice de esta Primera Parte del Informe.⁶

5. Véase Apéndices N° 2 y 8 de esta Primera Parte del Informe.

6. Véase Apéndice N° 3 de esta Primera Parte del Informe.

CAPITULO SEGUNDO

EL OBJETIVO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA: LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO

I. INTRODUCCION

5. Hoy es ya definitivo el convencimiento de que el problema de la Reforma Administrativa es imprescindible acometerlo, no bajo el ángulo de la administración pública tradicional, sino bajo el ángulo de la Administración del Desarrollo o Administración para el Desarrollo. En otras palabras, la Reforma Administrativa, con la cual está comprometida la Comisión de Administración Pública, busca la transformación de una Administración Pública tradicional, para adaptar su estructura, sistemas y procedimientos al proceso de desarrollo y lograr motorizarlo.

6. En este sentido, la Reforma Administrativa no puede encararse en los países sub-desarrollados con los mismos moldes que podría acometerse en los países altamente industrializados, pues la Administración Pública, en uno u otro caso, no tiene ni siquiera los mismos fines y objetivos.

En efecto, para proceder a programar y realizar una Reforma Administrativa en los países del tercer mundo, es imprescindible convencerse de que el sub-desarrollo, social y político también produce, y a la vez es causa, de una sub-administración; y que si todas las fuerzas del Estado están comprometidas en lograr el desarrollo nacional, esas mismas fuerzas deben buscar la construcción de una Administración Pública capaz de promover ese desarrollo, pues la misma Administración Pública, en el proceso de desarrollo, tiene una función esencialmente instrumental. Y ya que en la batalla para lograr el desarrollo, la Administración Pública

tiene un papel muy importante que jugar, con el proceso de Reforma Administrativa no se trata de lograr una Administración Pública garantizadora del status quo, que caracterizaba a la Administración Pública del siglo pasado y que todavía persiste en nuestra época, sino que se trata de estructurar una Administración Pública con una clara función de promoción social y económica del país.

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

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

II. EL PAPEL DEL ESTADO EN EL PROCESO DE DESARROLLO

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

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

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

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

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

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

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

Por ello, en el proceso de desarrollo al cual deben incorporarse todos los países latinoamericanos, el papel del Estado tiene que ser un papel preponderante, pues el desarrollo en ellos, no puede

efectuarse rápidamente sino por medio de la planificación, único sistema que abre posibilidades reales, de expansión y modernización rápidas.

III. LA ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO

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

En este sentido, en los países sub-desarrollados, deben superarse los esquemas clásicos de Reforma Administrativa basados en el simple mejoramiento de la Administración Pública o en la sola racionalización de la Administración Pública, sin objetivos distintos. Al contrario, se trata de una Reforma Administrativa para estructurar una Administración Pública para el desarrollo y por tanto, conformadora del orden social y económico. Se trata, en definitiva, de construir una Administración Pública con capacidad administrativa para el desarrollo, es decir, con habilidad para movilizar, asignar y combinar las acciones técnicamente necesarias para el logro de los objetivos del desarrollo.

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

CAPITULO TERCERO

LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

I. INTRODUCCION

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

En tal virtud, en Venezuela ya existe un amplio consenso de que para que el proceso de planificación sea exitoso y viable, debe estar acompañado de programas de Reforma Administrativa de las estructuras, sistemas y procedimientos de la Administración Pública y de mejoramiento en todas sus formas, de la situación de los servidores del Estado. De lo contrario, corren grave riesgo de no realizarse si no cuentan con una estructura y unos sistemas que puedan, como instrumento, afrontar con éxito las exigencias de su ejecución.

Por ello, en definitiva, las nuevas y difíciles tareas y funciones que se asignan al Estado venezolano en el IV Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1974 y en los futuros planes, sólo podrán ser asumidas y desarrolladas exitosamente, si paralelamente se procede a realizar una profunda transformación de la anticuada estructura administrativa, de los deficientes sistemas administrativos y de los complicados procedimientos actualmente existentes, para ajustarlos y adaptarlos a las nuevas realidades; y si además, se procede agresivamente a perfeccionar el estatuto de la función

pública y el sistema de administración de personal, que garanticen, aun más, un mejoramiento del factor humano de la Administración, con sus efectos sobre la eficacia y rendimiento que las tareas del desarrollo exigen.

II. ADSCRIPCION DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA A LA OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION

11. En virtud de ello, una de las primeras medidas adoptadas por el nuevo Gobierno, fue la adscripción de la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación en virtud del Decreto N° 28 de 9 de abril de 1969.⁷ La motivación de dicho Decreto, tal como se evidencia de sus considerandos, surgió de estimar: “Que es urgente proceder al estudio de la Reforma Administrativa para adaptar las estructuras de la Administración Pública a los requerimientos de la modernización y del desarrollo”; “Que corresponde a la Comisión de Administración Pública el estudio de la organización, métodos y procedimientos de nuestra Administración Pública con miras a proponer las reformas que la ciencia y la experiencia aconsejan”; y “Que la Oficina Central de Coordinación y Planificación participa también en el estudio de la Reforma Administrativa y, a tal efecto, debe dictaminar sobre la creación, modificación o fusión de Ministerios e Institutos Autónomos y debe dirigir la formación y capacitación de funcionarios de planificación”.

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

III. REGLAMENTACION DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA

12. Desde la fecha de su creación en 1958, la Comisión de Administración Pública no había sido objeto de una reglamentación, que definiera no sólo su integración, sino que precisara sus atribuciones, ámbito de acción y posibilidades de actuar. Por ello,

7. Publicado en Gaceta Oficial N° 28.893 de 11 de abril de 1969. Véase en el Apéndice N° 4 de esta Primera Parte del Informe.

las escuetas e imprecisas normas del Decreto N° 287 de 27 de junio de 1958 habían permanecido sin una definitiva ejecución. Para llenar ese vacío, el nuevo Gobierno dictó por Decreto N° 103 de 23 de julio de 1969, el Reglamento de la Comisión de Administración Pública⁸ en el cual se precisan sus objetivos y posibilidades. El proyecto de dicho Decreto fue precedido de una serie de considerandos que fueron eliminados del texto definitivamente publicado, pero que conviene destacar porque reflejan la orientación clara del Reglamento. Estos considerandos indicaban como motivación: “Que la planificación del desarrollo económico y social del país exige la transformación de las estructuras de la Administración Pública, para adaptarlas a la consecución de tal objetivo”; “Que es necesario redistribuir las competencias de los diversos órganos de la Administración Pública y racionalizar los sistemas, métodos y procedimientos empleados en ella, para lograr una mayor productividad del gasto público”; “Que la reorganización eficiente de la Administración Pública y la dignificación del personal al servicio del Estado, aconsejan, no sólo el establecimiento de la Carrera Administrativa, sino también la reestructuración de los medios disponibles para la formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos”; y “Que es necesario establecer mecanismos y procedimientos que garanticen los derechos e intereses de los administrados a la actividad administrativa”.

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

13. En primer lugar, precisó con exactitud que la Comisión de Administración Pública es el órgano asesor del Ejecutivo Nacional en la tarea de promover y realizar la reforma de la Administración Pública del país. En esta forma, se disipó completamente la duda que había surgido con motivo de una tendencia generalizada, sobre todo en el ámbito de la Administración de Personal, de considerar a la Comisión como un órgano semiejecutivo, cuyas decisiones en algunos casos se estimaban que obligaban a los órganos de la Administración activa. En virtud de este carácter de órgano asesor definido por el Reglamento, corresponde a la Comisión, evacuar las consultas que sobre aspectos vinculados a la Reforma Administrativa, le someta al Ejecutivo Nacional; colaborar con el Ejecutivo Nacional en la elaboración de proyectos de ley, de decretos, de reglamentos y de resoluciones necesarios para la ejecución de los planes y proyectos que formule sobre la Reforma Administrativa; proponer al Ejecutivo Nacional la realización de estudios o encuestas susceptibles de favorecer los objetivos de la reforma; y prestar asistencia técnica a los otros poderes públicos cuando éstos lo requieran.

8. Publicado en Gaceta Oficial N° 28.982 de 30 de julio de 1969. Véase en el Apéndice N° 5 de esta Primera Parte del Informe.

14. En segundo lugar, en el referido Reglamento se define con exactitud cuál es el cometido de la Comisión como órgano asesor: la preparación y posterior proposición al Ejecutivo Nacional de un plan de Reforma Administrativa y de los elementos de una política de conjunto de la función pública.⁹ En tal virtud, el Reglamento le atribuye competencia para proponer al Ejecutivo Nacional, a través de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, planes y medidas referentes a: 1) La reestructuración de la Administración Pública a todos sus niveles y en todos sus sectores, de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y de las Empresas del Estado, con vista a adaptarlos a las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social; 2) La tecnificación de los sistemas, métodos y procedimientos empleados en la Administración Pública; 3) La reorganización administrativa, y en particular, la coordinación, desconcentración y descentralización; 4) El establecimiento de un sistema de procedimiento y recursos administrativos con las debidas garantías para los administrados; 5) La formación y capacitación del personal de la Administración Pública, mediante la creación de nuevos Institutos, Centros o Escuelas, o la transformación de los existentes; y 6) La elaboración de cualquier otro plan o medida relativos a la Reforma Administrativa.¹⁰

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

9. Con motivo de la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa este último cometido ha pasado a ser competencia de la Oficina Central de Personal la cual al independizarse de la Comisión de Administración Pública, ha pasado a depender de la Secretaría General de la Presidencia de la República.

10. La atribución que tenía la Comisión de estructurar un estatuto de la función pública que comprendiera el mejoramiento, remuneración, estabilidad y seguridad social del personal al servicio de la Administración Pública fue cumplido al presentarse en abril de 1970 a la consideración de las Cámaras Legislativas, el Proyecto de Ley sobre los Funcionarios Públicos que dio origen a la actual Ley de Carrera Administrativa de 4 de septiembre de 1970. En virtud de dicha Ley, las competencias en la materia han pasado a la Oficina Central de Personal.

Planificación. En esta forma, con la composición del Directorio de la Comisión con funcionarios y representantes de alto nivel del Ministerio de Hacienda y de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, se logró la necesaria coordinación de actividades entre los dos principales organismos gubernamentales que tienen inherencia en el proceso de Reforma Administrativa, consolidándose así el espíritu tanto del Decreto N° 287 de 27 de junio de 1958, creador de la Comisión, como del Decreto N° 28 de 9 de abril de 1969, por medio del cual se la adscribió a la Oficina Central de Coordinación y Planificación. Por otra parte, en el Reglamento de 1969, se atribuyó al Presidente de la Comisión de Administración Pública la representación de la misma y las siguientes facultades: a) Presidir las reuniones de la Comisión y ejecutar sus decisiones; y b) Dirigir el personal y todos los servicios dependientes de la Comisión. Además, se estableció que el Reglamento interno de la misma puede asignarle atribuciones suplementarias.

16. Para el cumplimiento de sus atribuciones, el Reglamento de 1969 previó además, una serie de facilidades para la Comisión.

En primer lugar, estableció para todos los organismos del Ejecutivo Nacional, sus Institutos Autónomos y Empresas del Estado, la obligación de suministrar a la Comisión los estudios, datos e informaciones que ésta les solicite para el cabal desempeño de sus funciones, salvo lo que dispongan las leyes respecto a la información confidencial.

En segundo lugar, se previó expresamente la facultad de la Comisión de solicitar a los organismos públicos la realización de trabajos y estudios y el envío o dedicación de personal que colabore en las tareas encomendadas a la Comisión.

En tercer lugar, se estableció la obligación para el Ejecutivo Nacional de oír la opinión de la Comisión, antes de proceder a la realización de programas de estudio, de investigación o de recopilación de información relacionados con la Reforma Administrativa, así como también antes de iniciar estudios tendientes a modificar la estructura de la Administración Pública.

CAPITULO CUARTO

LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

I. INTRODUCCION

17. Pero todo ese proceso de Reforma Administrativa cuya programación y realización se encomendó a la Comisión de Administración Pública, no podía realizarse sin la definición precisa de una estrategia que la orientara.

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

La Reforma Administrativa se ha considerado siempre como necesaria; es más, se ha deseado siempre llevarla a cabo. En general, ha habido consenso unánime sobre la urgencia que existe de realizar un ataque total a la ineficiencia del aparato administrativo. Se ha reconocido que una buena administración es una condición indispensable para el desarrollo económico. En ciertas ocasiones inclusive, el movimiento de Reforma Administrativa ha contado con varios elementos que parecían asegurar su decidido éxito: apoyo del Gobierno, recursos financieros, personal adiestrado, asistencia técnica extranjera, interés en general de la opinión pública. Y si se hace un poco de memoria, podrá constatarse que ese era el panorama que existía en los momentos en que Herbert Emmerich, de las Naciones Unidas, formulaba sus propuestas al Gobierno Nacional en el año 1958. Sin embargo, luego de un inicio promisor, ese dinamismo originario fue disminuyendo hasta materialmente desaparecer.

18. Las causas del fracaso son muchas, y entre ellas quizás, fundamentalmente, la ausencia de una estrategia a largo plazo, bien definida y ajustada a las necesidades y realidades políticas y sociales de nuestro país. Todo ello contribuyó a que el interés por la Reforma no sólo disminuyera, sino que inclusive la idea misma de la reforma se convirtiera en una noción odiosa. De ahí la preocupación inicial del nuevo Gobierno de dotar al proceso de Reforma Administrativa, de una estrategia, caracterizada por dos ideas centrales. Por una parte, la de que la Reforma Administrativa no podría ser un proceso impuesto por la Comisión de Administración Pública, y por tanto, la de que no podría ser un proceso en el cual la Comisión fuese quien debía determinar todo lo que hubiera de realizarse sin ninguna intervención o con una intervención atenuada de los organismos públicos objetos de la reforma. Al contrario, se tuvo el convencimiento de que sin la participación activa de todos los sectores administrativos, de todos los niveles administrativos, era imposible lograr una Reforma Administrativa. De ahí la orientación que se le dio al proceso a través de los Decretos N° 103, reglamentario de la Comisión de Administración Pública y N° 141 de septiembre de 1969¹¹ el cual establece los instrumentos y mecanismos de Reforma Administrativa, mediante los cuales se busca hacer participar y comprometer en el proceso de reforma, a todos los niveles administrativos.

19. El segundo aspecto de esta nueva estrategia, es el de la vinculación definitiva de la Reforma Administrativa al proceso de planificación de desarrollo económico y social al cual se ha hecho referencia, cuya primera manifestación surgió de la misma adscripción de la Comisión a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, por el Decreto N° 28 de 9 de abril de 1969. Hasta esa fecha, la Comisión había estado teóricamente adscrita al Presidente de la República; pero prácticamente sin adscripción directa, debido al cúmulo de sus actividades. En esta forma, se vinculó no sólo más íntimamente el proceso al mismo Presidente de la República, sino que se vinculó fundamentalmente el proceso de reforma a la planificación del desarrollo económico y social.

La consecuencia fundamental de esta vinculación, está en que también se tiene el convencimiento de que la Reforma Administrativa no podía ser un proceso desordenado, sino que tenía que ser un proceso enmarcado dentro de un plan. La Comisión de Administración Pública estimó necesario por tanto, elaborar un Plan de Reforma Administrativa, siguiendo los lineamientos del IV Plan de la Nación 1970-1974 cuyos aspectos centrales se exponen en el presente Informe.

11. Publicado en Gaceta Oficial N° 29.025 de 18 de septiembre de 1969. Véase en el Apéndice N° 6 de esta Primera Parte del Informe.

Lamentablemente en los planes de desarrollo elaborados hasta 1969 en Venezuela, no se siguió la orientación que ahora se ha definido, y que inclusive se observa en buena parte de los países latinoamericanos; de incluir en el plan de desarrollo, un plan de reorganización y racionalización administrativa o un Plan de Reforma Administrativa. Ha sido en el IV Plan de la Nación (1970-1974) cuando por primera vez se incorpora en Venezuela la problemática de la reforma administrativa al Plan.

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

20. El primero de los aspectos de esta estrategia de la Reforma Administrativa en Venezuela, tal como se ha indicado, surgió del convencimiento de que la reforma de toda la Administración Pública, sólo puede hacerse por toda la Administración Pública, es decir, de que la Reforma Administrativa no puede ser un proceso impuesto desde afuera, sino que tiene que ser un proceso que nazca de la propia Administración Pública.

Desde un inicio el nuevo Gobierno se convenció de que había necesidad de disipar la falsa idea, erróneamente difundida en épocas anteriores, de que la Reforma Administrativa era una tarea exclusiva de la Comisión de Administración Pública, único organismo que poseía el conocimiento de una técnica y una ciencia, a la cual debían someterse todos los otros organismos de la Administración Pública. Además, en este aspecto, como en otros muchos, no se supo apreciar en su justo valor, la experiencia acumulada por otros países latinoamericanos.

De aquí la nueva estrategia de la Reforma Administrativa que se comenzó a definir por los decretos dictados durante el año 1969, nueva estrategia que busca el interesamiento, en el proceso de reforma, de todos los niveles gubernamentales administrativos, y que busca también el compromiso con el proceso de reforma, de todos esos niveles y, globalmente, de todos los órganos de la Administración Pública.

La idea por tanto, es que la responsabilidad de la reforma debe ser compartida por la Comisión de Administración Pública, con todos los organismos administrativos, y ésta es precisamente la orientación, tanto del Decreto N° 103 de 23 de julio de 1969 como del Decreto N° 141 de 17 de septiembre de 1969, que institucionaliza los Consejos de Reforma Administrativa y las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa.

En esta forma, la Comisión de Administración Pública, de órgano que pretendía imponer una reforma desde afuera, ha pasado

a ser un organismo normativo, orientador, coordinador y evaluador de las reformas que los Consejos de Reforma Administrativa y las Oficinas Coordinadoras de Reforma Administrativa en el campo Micro-Administrativo, han iniciado en todos y cada uno de los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, en los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y en las empresas del Estado.

III. LA INSTRUMENTACION DE LOS MECANISMOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

21. Ahora bien, la concreción de la referida estrategia de la Reforma Administrativa se ha realizado mediante la emisión del indicado Decreto N° 141 de 17 de septiembre de 1969,¹² por medio del cual se instrumentaron los mecanismos para la programación de la Reforma Administrativa, pues se consideró indispensable "constituir en todas las dependencias y organismos públicos, los órganos de programación, ejecución y control de la Reforma Administrativa, en estrecha coordinación con la Comisión de Administración Pública".

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

22. La participación de los diversos organismos públicos en el proceso de programación de la Reforma Administrativa, conforme a las disposiciones del indicado Decreto N° 141, se ha logrado mediante la organización, en cada uno de ellos, de los siguientes órganos o grupo de trabajo: Los Consejos de Reforma Administrativa, las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa y los Comités Coordinadores de Proyectos.

En cuanto a los Consejos de Reforma Administrativa, están integrados en cada Ministerio por el Ministro, quien lo preside, por el Director General, el Consultor Jurídico, los Directores de los Despachos y los altos funcionarios que determine el Ministro

12. Publicado en Gaceta Oficial N° 29.025 de 18 de septiembre de 1969. Véase en el Apéndice N° 6 de esta Primera Parte del Informe.

y por el Presidente de la Comisión de Administración Pública, o, por delegación de éste, por alguno de los Directores de dicho organismo. Expresamente se prevé que el Ministro respectivo podrá delegar en el Director General la presidencia de cada Consejo.

La Composición de los Consejos de Reforma Administrativa de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos, ha sido determinada por el Presidente de la República o el Ministro de Adscripción, según el caso, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública. En esta forma en aquellos Institutos Autónomos adscritos directamente a la Presidencia de la República, el Presidente es el que ha determinado la forma de composición del respectivo Consejo de Reforma.

23. Corresponde a estos Consejos de Reforma Administrativa, en cada organismo, elaborar los programas de Reforma Administrativa, conforme a los Lineamientos Generales dictados por el Presidente de la República a proposición de la Comisión de Administración Pública, mediante Instrucción RA-1 de 13 de mayo de 1970¹³ conocer y aprobar los programas de Reforma Administrativa de las diversas direcciones y dependencias; asesorar al Ministro en la elaboración de las Resoluciones necesarias para implantar y agilizar los programas de reforma; coordinar y controlar la ejecución de los programas de reforma; y velar por la formación y adiestramiento del personal y utilizar para ello los servicios de la Escuela Nacional de Administración Pública, en coordinación con los servicios de adiestramiento del respectivo organismo.

En virtud de que las labores que corresponde realizar a los Consejos de Reforma Administrativa deben ser desarrolladas tomando en cuenta la estructura y composición general del sector al cual están incorporados, el Decreto N° 141 prevé expresamente que los Consejos de Reforma Administrativa que funcionen en cada Instituto Autónomo y demás establecimientos públicos, deben coordinar su actividad con el Consejo de Reforma Administrativa del correspondiente Ministerio de Adscripción.

Estos Consejos de Reforma Administrativa deben reunirse por lo menos una vez al mes, o, en todo caso, cuando sean convocados por su Presidente. A las reuniones de los mismos asistirán, además, con el carácter de Secretario, los Jefes de las respectivas Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa del organismo correspondiente.

24. El Decreto N° 141 consagra la posibilidad de que los Consejos de Reforma Administrativa puedan designar determinados

13. Véase N° 30.

Comités coordinadores de reforma para la realización de programas concretos. En efecto, dos tipos de Comités coordinadores pueden estructurarse. En primer lugar Comités coordinadores para la supervisión de la ejecución de programas específicos, o para la determinación de los lineamientos básicos de reforma a nivel de dirección y oficina equivalente del organismo respectivo. En segundo lugar, podrán designar Comités coordinadores de programas de sistemas, en materias tales como administración de personal, contabilidad gubernamental, compras y suministros y programación y presupuesto.

Dichos Comités están presididos siempre por un Director del organismo y están integrados además por el Jefe de la Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa, por los funcionarios que determinen los respectivos Consejos de Reforma Administrativa y por un funcionario de la Comisión de Administración Pública en calidad de asesor.

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

25. El tercer órgano regulado por el Decreto N° 141, dentro de los lineamientos para la participación en el proceso de Reforma Administrativa de todos los organismos públicos, es la Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa. En primer lugar se prevé expresamente que como secretariado permanente de los Consejos de Reforma Administrativa, y para facilitar el desempeño de las funciones de éstos, se deberá organizar una Oficina Coordinadora de Reforma Administrativa en cada organismo. Estas Oficinas dependen del Ministro y del Director General o funcionario equivalente del respectivo organismo y para su funcionamiento están bajo la dirección de un Jefe de Oficina y disponen del personal que sea necesario. Para su formación no ha sido necesaria la estructuración de un aparato burocrático, sino que el Decreto autoriza expresamente al Director General o al funcionario equivalente del respectivo organismo, para utilizar los servicios de los profesionales o técnicos adscritos a cualquier oficina del mismo, para que colaboren en las funciones de dichas oficinas. Asimismo, la Comisión de Administración Pública puede destacar en cada Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa, los funcionarios que ella determine para hacer más efectiva su labor de asesoramiento. Por otra parte, las Oficinas de Organización y Métodos que existían en los Ministerios, Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos, con el objeto de evitar duplicida-

des, han pasado a integrarse a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, y además se ha previsto que las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa estén a cargo de las respectivas Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto.

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

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

27. En vista de que el Decreto N° 141 busca incorporar al proceso de Reforma Administrativa a todos los organismos públicos de la Administración Pública Nacional, se han previsto adecuados mecanismos de coordinación y colaboración con la Comisión de Administración Pública como organismo nacional, asesor en la materia, del Presidente de la República. En tal virtud, expresamente se establece que los Consejos de Reforma Administrativa y las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa

deberán desarrollar su actividad en estrecha cooperación con la Comisión de Administración Pública, con el objeto de lograr la necesaria coordinación y unificación de todos los programas de reforma de la Administración Pública Nacional, y su adecuación al Plan de reforma que ésta establezca.

Además de todas las actividades realizadas en cada uno de los organismos públicos deberá mantenerse adecuadamente informada a la Comisión de Administración Pública. En efecto, por ejemplo, los Presidentes de los Consejos de Reforma Administrativa deberán comunicar a la Comisión de Administración Pública, los programas de reforma y los proyectos de Resolución que dichos Consejos elaboren, conozcan o aprueben. Por otra parte, de las Actas de las reuniones de los Consejos de Reforma Administrativa, se enviará mensualmente copia a la Comisión de Administración Pública. Igualmente, los Directores Generales o los funcionarios equivalentes del organismo respectivo, enviarán mensualmente a la Comisión de Administración Pública, un resumen de los informes rendidos por los jefes de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa.

Por último, los Directores Generales deben enviar a la Comisión de Administración Pública todo lo relativo a la constitución de los grupos de trabajo para la realización de las actividades de Reforma Administrativa.

28. El Decreto N° 141, por otra parte, crea un Comité Interministerial de Reforma Administrativa, integrado por todos los Directores Generales de los Despachos Ministeriales y por los miembros de la Comisión de Administración Pública, bajo la dirección del Presidente de la misma. Dicho Comité se han reunido con el objeto de comparar y evaluar los trabajos de Reforma Administrativa en preparación y determinar los ajustes necesarios. Los Presidentes o Directores de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos serán también miembros del referido Comité y participarán en sus reuniones cuando las deliberaciones del mismo incidan sobre la actividad de dichos organismos.

29. Como mecanismo de Reforma también se prevé expresamente que la Comisión de Administración Pública puede promover y realizar reuniones y seminarios en los cuales participen todos los Ministerios e Institutos Autónomos, con el objeto de discutir e intercambiar informaciones sobre problemas propios de la Reforma Administrativa. Además, y como consecuencia de los mecanismos de participación que prevé el Decreto N° 141, se señala expresamente que los Directores, Jefes de Oficina y demás funcionarios directivos de cada organismo, son responsables de la promoción, desarrollo y ejecución de la Reforma Administrativa en las dependencias a su cargo y, al efecto, deberán prestar la mayor

cooperación a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa respectivas, y organizar los grupos de trabajo que dispongan los Directores Generales o los funcionarios equivalentes, a proposición de dichas Oficinas.

Por último, es de destacar que la Instrucción Presidencial RA-1 mediante la cual se establecen los lineamientos generales de la Reforma Administrativa, de 13 de mayo de 1970, al referirse a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa expresa claramente que las mismas "deberán tener todo el respaldo necesario de los directivos del organismo, y deberán ser dotados del personal calificado mediante la afectación de sus servicios a las actividades de la misma por el tiempo que sea necesario. Todos los funcionarios de nivel directivo, deberán brindarle a las Oficinas todo el respaldo necesario, mediante la racional evaluación de su trabajo en todos sus niveles y la colaboración de todo el personal público en sus labores y asumir la responsabilidad de llevar a la práctica y supervisar la implantación de las recomendaciones aprobadas. Asimismo, en todo caso, deberá considerarse a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, como dependencias exclusivamente asesoras y en ningún caso ejecutivas, por lo que las decisiones en la materia deberán ser tomadas por los niveles ejecutivos".

IV. LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

30. Ahora bien, como parte de la estrategia de participación definida para la reforma administrativa y con el objeto de asegurar que el proceso siguiese unos mismos principios y directrices, en todos los organismos de la Administración Pública, el Presidente de la República con fecha 13 de mayo de 1970 dictó la Instrucción Presidencial RA-1 "mediante la cual se establecen los lineamientos generales de la reforma administrativa en la Administración Pública Nacional, dirigida a todos los Ministerios y demás organismos de la administración central, a los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y a las empresas del Estado", y que se publica en el apéndice de esta Primera Parte del Informe.¹⁴

14. Publicado en Gaceta Oficial N° 1.399 Extraordinario de 13 de mayo de 1970. La Instrucción ha sido publicada además, en el libro de la Comisión de Administración Pública *Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa*, CAP. Caracas, 1970; en la *Revista de Administración Pública* editada por el Instituto de Estudios Políticos, N° 62, Madrid, 1970, páginas 371 a 399; y en el *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, publicado por el Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, UCV. Tomo II, 1970-1971. Véase en el Apéndice N° 7 de esta Primera Parte del Informe.

Este documento clave en el proceso de reforma administrativa venezolano, además de constituir una orden presidencial y una definición de la política gubernamental en la materia, ha asegurado que el proceso realizado con la participación de todos los organismos, haya obedecido a los mismos principios y directivas.

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

Pero lo novedoso de la Instrucción no se queda en su forma, sino también en su contenido. Es también la primera vez que en Venezuela, un Presidente de la República asume claramente el problema de la reforma administrativa —uno de los tantos problemas de su gestión que es básicamente de él— y ordena la realización del proceso definiéndole sus grandes líneas. Y este hecho, también tiene relevancia especial, si se observa cualquier proceso de reforma administrativa en las experiencias que nos muestra la Administración Pública comparada. No se conoce ningún precedente en el cual un Jefe de Estado haya dictado un acto de esta naturaleza en materia de reforma administrativa, englobando en el mismo todos los aspectos estructurales, funcionales y funcionariales de la Administración Pública, como lo hace la Instrucción Presidencial. Por ello, no hay duda de que en los anales de las experiencias comparadas de la reforma administrativa en el mundo, la Instrucción Presidencial venezolana ya ha quedado como una pieza fundamental e histórica.

En la referida Instrucción Presidencial claramente se ha establecido por el Presidente de la República “la reforma administrativa cuya programación y ejecución se ha iniciado en el país a partir de marzo de 1969 con motivo del cambio de Gobierno, debe ser considerada como el conjunto de acciones y medidas de carácter permanente y evolutivo, tendientes a transformar la Administración Pública Nacional para adaptarla a las necesidades del proceso de desarrollo económico y social. No se trata, por tanto, de una Reforma destinada simplemente a lograr una mayor eficacia de una Administración Pública tradicional, sino destinada a dejar a un lado estructuras arcaicas, incapaces de marchar a tono con la transformación del país y de la mentalidad de sus habitantes”.

“Por ello, el proceso iniciado, fundamentalmente, persigue estructurar una Administración Pública para el desarrollo, es decir

con capacidad para planificarlo, y para movilizar, asignar y combinar las acciones y recursos necesarios para el logro de sus objetivos, dotando al Estado de un adecuado instrumento para la plena realización de su función de promoción social y económica del país, y que le permita además, provocar los cambios que aquel implica”.

“Conforme a los lineamientos consagrados en los Decretos N° 103 de 23 de julio de 1969 y N° 141 de 17 de septiembre de 1969, en el proceso de programación y ejecución de la Reforma de la Administración Pública, deben distinguirse dos grandes enfoques: el enfoque Macro-Administrativo y el enfoque Micro-Administrativo”.

“En el primer enfoque, corresponderá a la Comisión de Administración Pública, como órgano asesor del Presidente de la República, realizar un Macro análisis y un diagnóstico de la Administración Pública venezolana a escala Nacional, y en particular de sus estructuras, sistemas y procedimientos administrativos, conforme al programa que se establecerá en el IV Plan de la Nación 1970-1974. Como resultado de esa labor, en el curso del año 1971, la Comisión de Administración Pública deberá presentar a la consideración del Presidente de la República en Consejo de Ministros, un Plan General de Reforma Administrativa, para su aprobación y posterior ejecución”.

“En el enfoque Micro-Administrativo de la Reforma Administrativa, corresponderá a los respectivos Consejos de Reforma Administrativa y Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, en estrecha cooperación y con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, la realización de un Micro-Análisis y diagnóstico de las estructuras, sistemas y procedimientos existentes en el respectivo organismo, con vista a la formulación de diversas propuestas de reforma estructural y funcional, y a su ejecución durante el presente y los próximos años”.

CAPITULO QUINTO

LA PROGRAMACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

31. Al igual que el desarrollo no puede lograrse, en los países latinoamericanos, sino a través de la planificación, asimismo, es uniforme el convencimiento de que la Reforma Administrativa también tiene que ser un proceso planificado. No puede seguirse pensando en una Reforma Administrativa en base a medidas aisladas y desordenadas, sin ninguna visión de conjunto, tal como se había caracterizado el proceso hasta 1969. De este convencimiento es que ha surgido en América Latina, la necesidad de lograr una mayor aproximación entre los órganos de planificación y los órganos de Reforma Administrativa. De ahí el propio Decreto N° 28 de 9 de abril de 1969, mediante el cual, se adscribió la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Sin embargo, a pesar de que esta tendencia a uniformar esfuerzos entre los órganos de planificación y los órganos de reforma administrativa, es una tendencia general en América Latina, la Comisión de Administración Pública en 1969, no sólo no había elaborado un Plan General de Reforma Administrativa, sino que tampoco había trazado programas bien definidos de reforma a nivel ministerial o de Institutos Autónomos. Por ello, la primera labor de conjunto de la Comisión de Administración Pública, ha sido la formulación de las grandes directrices de un Plan de Desarrollo Administrativo o Plan General de Reforma Administrativa contenidas en este Informe, al cual se refiere el Decreto N° 103 reglamentario de la propia Comisión de Administración Pública, y el cual surgirá de la implementación del presente Informe. En dicho Plan se establecen, en forma integrada y coordinada, los programas de modernización administrativa, claramente expresados, con indicación de propósitos, objetivos y metas a lograr, y con indicación

de las políticas de acción, recursos, orden de prioridades y sistemas y métodos a utilizar para lograr su eficiente aplicación.

32. En este proceso de programación de la Reforma Administrativa, ha sido necesario distinguir dos grandes enfoques: el enfoque Macro-Administrativo y el enfoque Micro-Administrativo.

En el primer enfoque, ha correspondido a la Comisión de Administración Pública, como órgano asesor del Presidente de la República, realizar un Macro-Análisis y un diagnóstico de la Administración Pública venezolana a escala nacional, y en particular de sus estructuras, sistemas y procedimientos administrativos, conforme se establece más adelante. Como resultado de esa labor, la Comisión de Administración Pública, presenta este Informe a la consideración del Presidente de la República en Consejo de Ministros, para que una vez aprobado y considerado pueda elaborarse el Plan General de Reforma Administrativa para su ejecución.

En el enfoque Micro-Administrativo de la Reforma Administrativa, ha correspondido a los respectivos Consejos de Reforma Administrativa y Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, en estrecha cooperación y con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, la realización de un Micro-Análisis y diagnóstico de las estructuras, sistemas y procedimientos existentes en el respectivo organismo con vistas a la formulación de diversas propuestas de reforma estructural y funcional, y a su ejecución; todo ello conforme a los Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa dictados por el Presidente de la República mediante la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970.

33. Ahora bien, este convencimiento de que la Reforma Administrativa debe ser un proceso planificado, fue lo que llevó a la Comisión de Administración Pública a preparar todo un plan de trabajo para la programación de la reforma, o sea, para elaborar el Plan de Reforma, en los dos enfoques ya señalados: el Macro-Administrativo y el Micro-Administrativo, cuyos aspectos fundamentales se desarrollan en este Informe sobre la Reforma de la Administración Pública en Venezuela.

El esquema de las Areas del Plan de Trabajo de la Comisión de Administración Pública para la programación de la Reforma Administrativa 1970-1974, adoptado en octubre de 1969 se anexa a continuación.¹⁵

Ahora bien, técnicamente, el presente Informe sobre la reforma administrativa debía formar parte integrante del IV Plan de la Nación, conteniendo un Programa de Reformas de acuerdo con

15. Sólo se publica en la página 32 un resumen. El esquema completo fue publicado en el libro de esta Comisión *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*. CAP. Caracas, 1970. 87 páginas.

las exigencias del mismo. Sin embargo, para ello hubiera sido necesario que la Comisión de Administración Pública hubiera realizado con anterioridad a 1969 el diagnóstico general de la situación de la Administración Pública Nacional teniendo en cuenta los objetivos de la planificación. Por ello, en realidad, el presente Informe sobre la Reforma Administrativa en Venezuela constituye un desarrollo del Capítulo VI del IV Plan de la Nación (1970-1974), el cual se publica en el Apéndice de esta primera Parte del Informe, y cuyos lineamientos generales se siguen en las partes sucesivas del mismo.¹⁶

En virtud de que ha sido durante el año 1970 cuando se ha iniciado la realización del referido diagnóstico para la elaboración del Plan de Reforma Administrativa, en las partes sucesivas del presente Informe, se definirán concretamente los aspectos resaltantes de la reforma administrativa, tal como lo ha concebido la Comisión de Administración Pública, en sus aspectos estructurales y funcionales y, en particular, el programa de trabajo que se ha fijado para continuar la programación y para su ejecución, en los años sucesivos. La implementación de este Informe como se dijo, dará origen al definitivo Plan de Reforma Administrativa.

34. Ahora bien, todo el Plan de Reforma, tanto en su enfoque Macro-Administrativo como Micro-Administrativo se desarrolla bajo tres ángulos distintos: La Reforma Estructural, la Reforma Funcional y la Reforma de la Función Pública.

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

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

La Reforma de la Función Pública tiende a modificar y mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios y empleados públicos, a través del definitivo establecimiento del Estatuto de la Función Pública y de la institucionalización del sistema de Administración

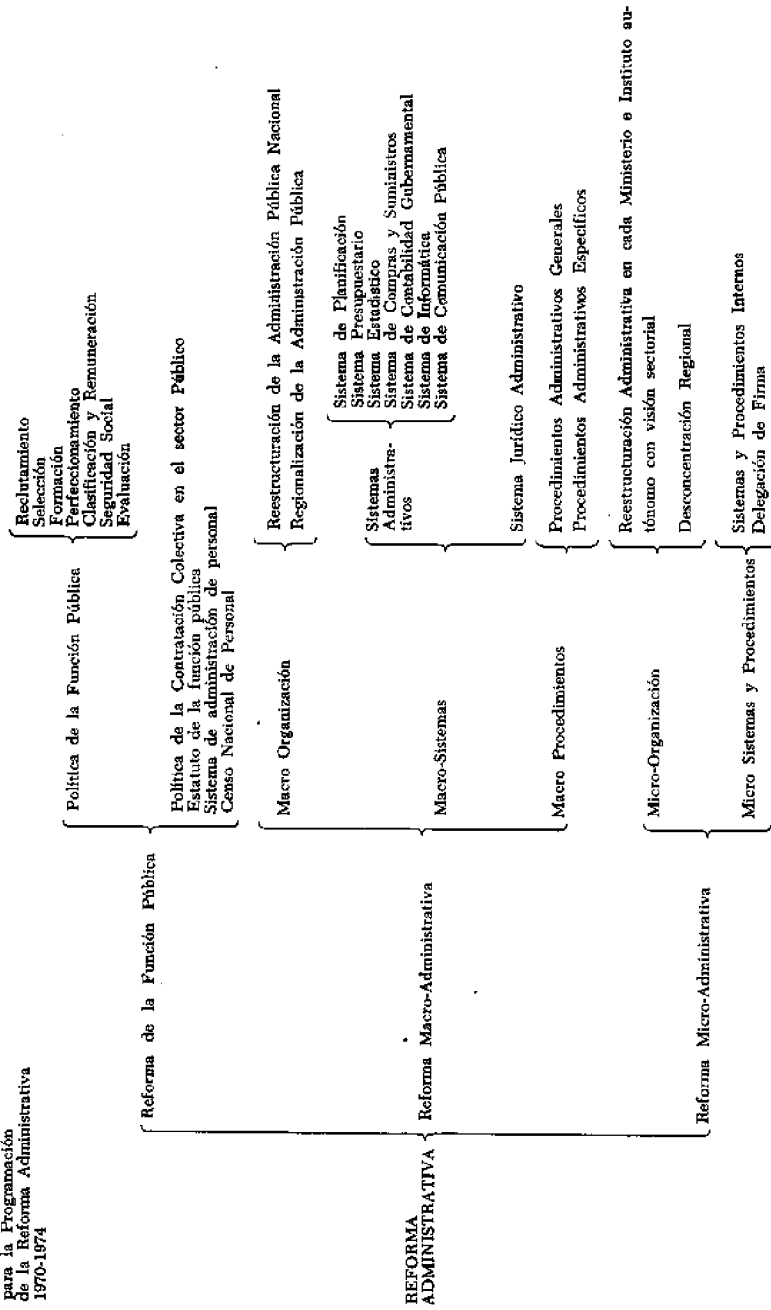
16. En particular véase el Capítulo Sexto del IV Plan de la Nación en el libro publicado por la Comisión de Administración Pública *La Reforma Administrativa en Venezuela 1969-1971*. Caracas, 1971. Páginas 96 a 135. Véase en el Apéndice N° 8 de esta Primera Parte del Informe.

de Personal, realizados por la reciente Ley de Carrera Administrativa; circunstancias básicas para lograr un aumento del rendimiento y eficiencia de aquéllos y, en definitiva, lograr una mayor productividad del gasto público.

En el presente Informe sobre la reforma administrativa se presentan las directrices generales que en criterio de la Comisión deben guiar el crecimiento futuro de la Administración Pública Nacional, y la implementación del Plan en los aspectos de la reforma estructural y de la reforma funcional. No se incluye la parte correspondiente a la reforma de la función pública pues la competencia en la materia, una vez aprobada en septiembre de 1970 la Ley de Carrera Administrativa, ha pasado a la Oficina Central de Personal. Por lo demás, lo relativo al Estatuto del Funcionario Público como uno de los aspectos esenciales de dicha reforma ha sido ya publicado por esta Comisión.¹⁷

17. Véase Allan-R. Brewer-Carías. *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*. CAP. Caracas, 1971, 255 páginas.

Áreas del Plan de Trabajo
de la Comisión de Administración Pública
para la Programación
de la Reforma Administrativa
1970-1974



APENDICES

PRIMERA PARTE

APENDICE N° 1

Allan-R. Brewer-Carías

LAS TRANSFORMACIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO ¹⁸

I. INTRODUCCION

1. En la actualidad, y desde hace algunos años, en todos los países del mundo se observa la existencia de un anhelo o una aspiración política que busca una reforma o una renovación de las estructuras de la sociedad.

Esta situación no sólo es propia de los países subdesarrollados o del tercer mundo, en los cuales se vienen operando transformaciones en todos los órdenes, principalmente originadas por el contraste que surge entre sus estructuras e instituciones y el desarrollo económico; sino que se observa también, quizás con rasgos más alarmantes, en las sociedades desarrolladas o industriales de nuestro tiempo. Recientemente por ejemplo, hemos visto al General De Gaulle, después de diez años de ejercicio del poder personal en Francia, y frente a la crisis social y política de ese país, apelar a los poderes públicos —ha dicho—, “el cambio, en todos los lugares donde haga falta, de las estructuras estrechas y anticuadas para abrir más ampliamente la ruta a la nueva sangre de Francia”.

En todo caso, especialmente después de la segunda guerra mundial, una serie sucesiva de reformas se vienen operando, las cuales han tenido reflejos peculiares en el campo del derecho.¹⁹ De ahí

18. Texto de la Conferencia leída en el Palacio de las Academias el 29 de mayo de 1968, tomado de Allan-R. Brewer Carías. *Una Revolución para el Desarrollo*. Cuadernos para la Reforma Administrativa N° 1. CAP. Caracas, 1970.

19. Un magnífico análisis de las transformaciones del derecho en la sociedad cambiante puede verse en Wolfgang Friedmann, *El Derecho en una Sociedad en Transformación*, México, 1966.

que se hable con tanta insistencia de la reforma agraria, de la reforma de la empresa y de los mecanismos de producción, de la reforma de la educación, y hasta de la reforma administrativa.

2. Todas esas reformas, todas esas transformaciones deseadas en las estructuras e instituciones políticas, sociales y económicas, tienen evidentemente su origen, en la necesidad de adaptarlas a los cambios operados en las realidades socio-económicas en los últimos años.

Puede decirse que estas transformaciones son de tal naturaleza, que jamás se habían operado en la historia de la humanidad, en un lapso tan corto. La revolución francesa y la revolución industrial, requirieron de muchos años para su consolidación y para hacer sentir sus efectos. La revolución tecnológica de nuestros días en cambio, ha sido tan rápida, que hace perder las perspectivas mismas de lo que será el mundo en los próximos treinta años.

3. Sin embargo, en la actualidad, y a pesar de todos esos violentos cambios de la realidad socio-económica, la mayoría de los países siguen manipulándola a través de instituciones, estructuras, sistemas y mecanismos decimonónicos. Piénsese sólo por vía de ejemplo, en el Municipio y en la autonomía municipal —instituciones que por inservibles frente a la revolución urbana de nuestros días, es preciso arrinconarlas— y todos los defensores a muerte que aún tiene, y que no se dan cuenta que, quizás, los desaciertos y fracasos de la gestión de los intereses locales en la actualidad, sólo tienen su origen en la defensa a ultranza de un pretendido municipalismo ya caduco.

4. Todas esas contradicciones entre la realidad social y económica y las estructuras e instituciones políticas y sociales, se han reflejado con especiales características en la función del Estado. En la actualidad, en todos los países del mundo, inclusive los más capitalistas, el Estado puede considerarse como un Estado intervencionista, en diversos grados de intervención por supuesto.

En este sentido es necesario señalar que ya han pasado los días en que era necesario razonar y justificar la actitud intervencionista del Estado. La intervención estatal es una realidad, y en efecto, en la actualidad, pocos campos o sectores de nuestra vida económica y social escapan de una ingerencia del Estado, o al menos, de la presencia del Estado.

Pero lo característico de esta realidad es que es irreversible, por lo que de nada valen —salvo para sembrar confusión— los últimos alaridos que todavía se dan en defensa de un liberalismo

tradicional, que no existe, como sistema, en ninguna parte del mundo.

Sin embargo, ante esa realidad del Estado intervencionista, en los hechos, éste pretende seguir gestionando o conformando la realidad económica o la realidad social con los esquemas del Estado liberal-burgués, es decir, sustancialmente, con los esquemas del Estado abstencionista. De ahí las nuevas tendencias —como la de la reciente doctrina alemana— de considerar en la actualidad al Estado no ya como Estado liberal-burgués de derecho sino como Estado social de derecho, y como la de la doctrina anglosajona que ha venido propugnando la noción sustitutiva del Welfare State, Estado de bienestar, o Estado benefactor.

II. LA PROBLEMATICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

5. Pero esas contradicciones entre las instituciones políticas y las realidades socio-económicas que dan origen a la necesidad de una transformación de la función del Estado aún en los sistemas más capitalistas, surgen más patentes y dramáticas en los denominados países subdesarrollados. Todos los efectos de la revolución urbana o de la revolución tecnológica de nuestros días colocan a los países del tercer mundo en una situación aún más angustiosa.

Para darse cuenta de ello, quizás baste comparar nuestra situación con la de los países europeos. Estos temen con cierta base²⁰ que se ahonde cada vez más, en perjuicio de su futuro desarrollo, el abismo o foso que ya los separa del avance tecnológico y organizativo de los países que en pocos años formarán parte de la llamada sociedad post-industrial y que estará materialmente en manos de las computadoras o de los ordenadores.

Ante esa actitud, realmente que la angustia es total respecto al destino de nuestros países del tercer mundo frente a esos que formarán la sociedad post-industrial, cuando sólo es ahora, pero con muchos altibajos y muy tímidamente, que nos estamos acercando a la etapa de la sociedad industrial. Ese abismo, amenaza ahondarse en tal forma que no será posible nunca eliminarlo. De ahí el reto del desarrollo, pues este desarrollo nacional es la única vía que nos queda, no para eliminar esas diferencias ya imposibles de borrar, sino para disminuirlas en beneficio de nuestros pueblos.

6. Pero al hablar de nuestro subdesarrollo tenemos que preguntarnos, realmente sobre qué es el desarrollo, palabra que ya entra casi en el campo de los mitos políticos y económicos.

20. Véase en tal sentido uno de los libros de más reciente actualidad: Jean-Jacques Servan-Schreiber, *El Desafío Americano*, Barcelona, 1968.

Ciertamente que con esta palabra nos han invadido los economistas, y por ello, se trataba hasta hace muy poco de una palabra tabú para los juristas. Sin embargo, me parece indispensable hacer alguna incursión en dichos predios, e intentar penetrar ese tabú inexplicable.

Una cosa es cierta y definitiva en este campo: el desarrollo no puede definirse in abstracto, no puede definirse genéricamente, sino sólo por comparación. Se trata por tanto de una meta, con variantes, que surge por módulos de comparación con las sociedades industriales o desarrolladas de la actualidad.

Desarrollo en este sentido es sinónimo de progreso, pero de progreso comparado con metas ya logradas por otros países. El desarrollo entonces, no es un fin en sí mismo, sino un medio de satisfacer aspiraciones humanas, por lo que en nuestros países, es un medio para la reforma social y no otra cosa precisa la Constitución de Venezuela, en su Preámbulo, al indicar que se ha dictado entre otros propósitos, con el de promover el bienestar general y la seguridad social; de lograr una participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social; y de fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre. Por ello, el mismo texto constitucional establece la obligación para el Estado de promover el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país.

Vemos en dichas declaraciones el reconocimiento claro de nuestro subdesarrollo y la definición de ciertas metas a lograr y que constituyen el desarrollo.

Ahora bien, de acuerdo a ello, y no pudiendo definirse in abstracto nuestra condición de país subdesarrollado, destaquemos los índices que nos clasifican en dicha categoría, como país que hasta ahora no había participado en la revolución industrial.

Nuestra situación de subdesarrollo en líneas generales, entonces, puede caracterizarse por tres aspectos distintos: un aspecto económico, un aspecto social y un aspecto político.²¹ Bajo el aspecto económico se caracteriza, en primer lugar, porque tenemos una gran proporción de la población dedicada a las actividades primarias, es decir, agrícolas y de extracción minera, pero con la peculiaridad, de que la producción nacional en esos campos se traduce o en una producción de subsistencia o en una producción de exportación. Ello implica asimismo una situación de escasa industrialización, y algunas veces, una hipertrofia del sector terciario o de

21. Vid. L. J. Leuret, *Dinámica concreta del desarrollo*, Barcelona, 1966, páginas 54 y siguientes; J. Chi-yi Chen, *Desarrollo y Planificación*, Caracas, 1964, páginas 11 y siguientes.

servicios, en relación a los otros. En segundo lugar, se caracteriza por la dependencia económica de nuestros países frente al capital extranjero con todas sus consecuencias, inclusive de orden político, lo que ha conducido a François Perroux a calificar a estos países subdesarrollados simplemente como "naciones aparentes" o que ha conducido con frecuencia a que se les dé el calificativo de "países sucursales".²² El tercer aspecto económico radica en la condición de desempleo o subempleo cada vez más generalizada, debido a la explosión demográfica que no ha sido acompañada por una adecuada expansión económica.

Por otra parte los aspectos sociales o más bien socio-económicos de nuestro subdesarrollo son, en primer lugar, la enorme desigualdad de ingreso por habitante y por tanto, del nivel de vida de los mismos, que es bajo. De ahí que sea absolutamente exacta la apreciación generalizada de que un país es más pobre cuanto mayor es la diferencia entre ricos y pobres. En segundo lugar, el crecimiento demográfico desmesurado, la subalimentación de una parte importante de la población y la difusión de las enfermedades en masa. En tercer lugar, se caracteriza por el bajo nivel de instrucción y por la ausencia o insuficiencia de cuadros científicos y técnicos, lo que produce una explotación más fácil de los débiles por los más fuertes.

Pero también hay una serie de aspectos políticos que caracterizan nuestro subdesarrollo, entre los cuales se destaca la inestabilidad política y administrativa originada por la lucha partidista, por el poder en sí mismo y por la irregular dependencia exterior.

7. Ahora bien, frente a esa situación angustiosa, que se agudiza y empeora cada vez más, el problema del desarrollo no puede plantearse como un posible medio entre muchos, para superar la etapa preindustrial en que se encuentran la mayoría de los países latinoamericanos. El desarrollo, como instrumento para eliminar la pobreza y elevar el nivel de vida de la población, no puede dejar de realizarse.

Sin embargo, frente a esta necesidad, surge una pregunta ineludible: ¿Cómo lograr ese desarrollo?

En los países occidentales hoy adelantados o desarrollados, el proceso de desarrollo se llevó a cabo durante un largo o larguísimo período fundamentalmente por empresarios individuales. La actuación del Estado en dichos países tuvo un ámbito restringido, limitándose sus medidas, a veces, a proporcionar solamente facilidades de transporte, pues las decisiones que se adoptaron sólo

22. Vid. François Perroux, *L'économie du XXème Siècle*, París, 1961; Oswaldo Sunkel, Política Nacional de Desarrollo y Dependencia Extranjera (primera parte), en *Comercio Exterior*, Tomo XVIII, Nº 3, México, marzo 1968, páginas 232.

fueron en base a ideas vagas acerca del progreso general, con frecuencia sin mayor confianza en su éxito. Por ello, en general, el proceso no tuvo ni siguió un ritmo regular, sino que se interrumpió por trastornos y crisis. En muchos aspectos el proceso se hizo a costa de bastante energía desperdiciada, por lo que dicho proceso de desarrollo se ha calificado por Jan Tinbergen, como un proceso de prueba y error.²³

En base a la forma cómo se llevó a cabo ese proceso, es que W. W. Rostow²⁴ precisa su secuencia del desarrollo económico, en tres fases: un largo período, de casi un siglo, en el que tienen lugar las condiciones previas a lo que él llama el "take-off" es decir el despegue; en segundo lugar, el "despegue" mismo que se produce en dos o tres décadas, y por último, un prolongado período final, en el que el desarrollo es normal y realmente automático.

Sin embargo, el proceso de desarrollo al cual necesariamente deben incorporarse los países latinoamericanos no puede, en ningún caso, ser un proceso lento, por lo que la secuencia de Rostow por lo lenta, quizás nos es inaplicable. Al contrario, si nuestra alternativa es sólo el desarrollo, es decir, prosperar, pero "prosperar en un mundo en el que aumentan la miseria y el hambre" y "en el que ruge cada día más la rebelión",²⁵ ese objetivo sólo puede lograrse a corto plazo.

Para ello es necesario que ese desarrollo se promueva, pues implica un esfuerzo razonado y consciente del hombre que señala unos objetivos a alcanzar en un determinado lapso. El desarrollo por tanto no es ni puede ser en nuestros países, un proceso espontáneo, sino muy por el contrario, un proceso provocado y dirigido, un proceso planificado.

En este sentido, en todos los países en vías de desarrollo se ha tomado clara conciencia de que en ellos no se repetirá el modelo histórico basado en el libre juego de las fuerzas del mercado que permitió a las naciones hoy industrializadas, en su oportunidad, avanzar lentamente por el camino del desarrollo y bienestar. Por ello, se ha buscado la solución de los problemas a través de un intervencionismo estatal, que lamentablemente hasta ahora ha sido, con frecuencia, esporádico, tímido, débil e inorgánico. Sin embargo, esa muchas veces cara experiencia, ha creado conciencia

23. Vid. J. Tinbergen, *La Planeación del Desarrollo*, México, 1966, pág. 7.

24. Vid. W. W. Rostow, *The Process of Economic Growth*, Oxford, 1953; W. W. Rostow, *The Stage of Economic Growth*, Cambridge, 1960; en particular, W. W. Rostow, *The Take-Off into Self-Sustained Growth*, *Economic Journal*, LXVI, 1956, páginas 25 a 48.

25. Vid. Josué de Castro, *Un Plan para el Tercer Mundo*, en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, N° 44, Caracas, agosto 1967, página 1.

de la necesidad ineludible de tomar esas decisiones políticas en forma coherente y simultánea es decir, a través de un plan.²⁶

En la actualidad, entonces, están indisolublemente unidos el desarrollo y la planificación, y en el campo económico, el desarrollo económico y la planificación económica. Por supuesto que no es éste el lugar para plantearnos las discusiones de orden filosófico y político que han surgido frente a la posibilidad y a la compatibilidad de la dicotomía de una planificación económica y de la libertad humana. Ello, por lo demás sería completamente inútil y bizantino. Actualmente, la discusión no estriba ya en la necesidad o no de la planificación, sino en su alcance y formas.

En el proceso de desarrollo al que deben incorporarse todos los países latinoamericanos, el papel del Estado por tanto, tiene que ser un papel preponderante. El debe comenzar por precisar una "política de desarrollo" definida, coherente y nacional, a través de la cual:²⁷ se creen las condiciones favorables al proceso; se familiarice al gobierno mismo y a la comunidad con las potencialidades y ventajas del mismo; se realicen una serie de inversiones básicas; y se tomen las medidas destinadas a facilitar y estimular la actividad y las inversiones privadas orientadas al proceso.

De ello resulta por otra parte que el desarrollo no se producirá en países donde la élite del poder político se oponga a ello, o en otras palabras, en países regidos más o menos por una aristocracia económica o terrateniente, con actitudes feudales hondamente enclavadas, opuestas fuertemente a la real industrialización, a la educación popular y al cambio tecnológico.²⁸ En esos países evidentemente que hay un prerequisite para un desarrollo económico exitoso: sustituir a los que detentan el poder y por esa vía, promover los cambios estructurales que el desarrollo implica.

III. LAS TRANSFORMACIONES EN LAS ESTRUCTURAS

8. La incorporación de nuestros países al desarrollo, tiene grandes repercusiones respecto a la situación estructural existente, pues necesariamente implica una transformación de las estructuras e instituciones políticas, económicas, sociales y culturales.

En este sentido —y sobre esto no han pensado mucho los que generalmente hablan de desarrollo desde posiciones político-

26. Cfr. Sergio Molina y Edgardo Boeninger, Necesidad y Contenido de la Planificación, en *Mensaje*, N° 123, Santiago de Chile, octubre 1963, página 601.

27. Vid. J. Tinbergen, *La Planeación del Desarrollo*, México, 1966, página 7.

28. Cfr. Benjamín Higgins, ¿Existen factores no económicos en el desarrollo económico?, en Universidad Nacional Autónoma de México, *Desarrollo Económico*, México, 1965, página 112.

partidistas o netamente empresariales— las consecuencias del proceso de desarrollo no pueden ser calificadas de otra forma que como las que de una revolución, y por lo que implica en relación a la dependencia externa actual, de una revolución de independencia.

Es bueno recordar que todavía la revolución, o conforme a la famosa frase, “el fantasma que recorre América Latina”,²⁹ la sigue recorriendo. De ahí el imperativo de nuestra generación de darle cuerpo y alma al mismo, a través del desarrollo nacional.

He señalado que las consecuencias de la superación del subdesarrollo o en otras palabras, el paso de un nivel de vida menos humano a un nivel de vida más humano, al costo menos caro posible y al ritmo más rápido posible (Lebret), implican una revolución que podríamos calificar de revolución del desarrollo.

Que quede claro, en todo caso, que el término no lo utilizo para espantar burgueses, o para transigir con la moda o para conquistar simpatías marxistas.³⁰

Simplemente, lo utilizo porque es el más apropiado para calificar los cambios que se tienen que producir en nuestros países en un futuro cercano, si simplemente observamos las características de las realidades del hombre actual:³¹ en primer lugar, una realidad demográfica que se traduce sobre todo en América Latina en que los pobres son y serán cada día más numerosos que los privilegiados; pero no ya en las proporciones del pasado más o menos inmediato; sino en proporciones que sólo una inteligencia y una imaginación enteramente volcadas hacia el futuro serán capaces de concebir. Se trata de una realidad demográfica que dará origen a una nueva faz en América Latina: la faz del pueblo, pobre y abrumadoramente mayoritario.

En segundo lugar, una realidad científico-tecnológica, que ha conducido a que el futuro del mundo en los próximos treinta años sea materialmente impredecible desde el punto de vista de las comunicaciones y del imperio de los ordenadores; y en tercer lugar, una realidad estratificada, por el creciente desnivel y desigualdad entre países desarrollados y países subdesarrollados, y en estos, entre las clases dominantes y las clases inferiores; desigualdades sobre las cuales van tomando conciencia todos los medios sociales, a través de los cada día más avanzados mecanismos de difusión y comunicación.

29. Vid. Alejandro Magnet, Génesis de una situación prerrevolucionaria, en *Mensaje*, N° 123, Santiago de Chile, octubre 1963, página 496.

30. Cfr. Reformas revolucionarias en América Latina, en *Mensaje*, N° 123, Santiago de Chile, octubre 1963, página 481.

31. Vid. Roger Vekemans, S. J., La Reforma Social, o la reforma de las reformas, en *Mensaje*, N° 123, Santiago de Chile, octubre 1963, página 506.

Este panorama, que originará necesariamente esta revolución del desarrollo, se traduce en el lenguaje corriente, en esos otros términos, ya tan manoseados y de uso tan abusivo, y a los cuales hasta ahora en nuestro país aparentemente no se le ha dado o no se le ha querido dar un real contenido, y que son el "cambio", simplemente, o el "cambio de estructuras" o la "reforma de las estructuras".

A este reformismo, reflejo de una aspiración política generalizada en América Latina, es necesario comenzar por precisarle un real y serio contenido para que no se traduzca simplemente en un método de falsificar la realidad y falsificarnos a nosotros mismos a fin de producir una pura apariencia.

En las líneas que siguen pretendo, en términos muy generales, tratar de precisar un poco, algunos de los contenidos de ese cambio tan anhelado y principalmente, de las consecuencias que un cambio de estructuras origina.

9. Para ello, debo partir de una premisa fundamental: no puede en nuestros países pretenderse lograr el desarrollo a través de las estructuras tradicionales. La incorporación del país al desarrollo, necesariamente implica, un cambio, una transformación, una reforma de las estructuras sociales, económicas y políticas tradicionales, para que se constituyan en la palanca del desarrollo y no en su freno. Y la posición de nuestros países ante ese imperativo, es encarar definitivamente esas transformaciones o simplemente perecer.

En América Latina, la primera y la más importante estructura a reformar es la estructura social. La reforma social se convierte entonces, en la reforma de las reformas, y tiende a lograr la participación real y efectiva del pueblo en la vida social y política, como protagonista del cambio y del desarrollo. La reforma social implica entonces directamente esa tan repetida frase de la elevación del nivel de vida de la población. Para ello en América Latina es necesario comenzar por la abolición de las actuales clases sociales, de clara raigambre económica. Quizás esta reforma se haga más patente en otros países latinoamericanos. En Venezuela afortunadamente en los últimos años se han venido produciendo cambios sociales de gran significación, pues hemos vivido en una sociedad abierta con vocación pluralista, y que ha dado origen al surgimiento de una todavía incoherente pero amplia clase media.

Sin embargo, la estructura social requiere de muchos ajustes, fundamentalmente por ejemplo, en el campo educacional, pues una de las características de nuestro subdesarrollo es que un grandísimo porcentaje de nuestra población no tiene acceso ni siquiera a la enseñanza primaria y fundamental. La educación, en la comparación entre países desarrollados y subdesarrollados, se convierte entonces no sólo en el primer factor del desarrollo, sino también de expansión

económica. Ello lo destaca con cifras impresionantes Jean-Jacques Serban-Schreiber en su ya famoso libro "El Desafío Americano", y que resume con una cita de un poema de hace veintitrés siglos: "Si das un pescado a un hombre, se alimentará una vez. Si le enseñas a pescar, se alimentará toda la vida".³²

De ahí que no sea exagerado afirmar que la base primordial de la adquisición de un alto nivel de vida, radica en el nivel educacional de la población, y este nivel educacional sólo puede lograrse a través de la reforma de la estructura del sistema de la educación, para eliminar el analfabetismo, el ausentismo escolar y la enseñanza muchas veces clasista.

Por otra parte, dentro del mismo campo de la estructura social, debe ampliarse la acción del Estado para la protección y cuidado de diversos sectores de la población que lo necesitan y particularmente de los menores que carecen, permanentemente o temporalmente, del cuidado de padres y guardianes. El Estado debe entonces asumir la educación, inclusive familiar de los cada vez más numerosos niños y menores que viven —si es que eso puede llamarse vida— en nuestros barrios. Frente al panorama de los menores de los miserables suburbios de las grandes ciudades, es una falacia imperdonable hablar del derecho y deber a la educación y de la libertad de escoger la educación de los hijos. Allí ni hay derecho ni hay libertad, lo que hay es miseria e indigencia.

10. Por otra parte, la estructura económica, requiere asimismo de grandes y audaces reformas, para incorporar nuestros países al desarrollo.

Veamos algunos aspectos de la misma: En primer lugar, respecto al estatuto de la propiedad, tal como ahora existe. A pesar de todas las transformaciones que ha sufrido por la incorporación a su esencia de la función social que debe cumplir y por los efectos del desarrollo urbano, por ejemplo, varias reformas se imponen en este terreno: nacionalización y control por el Estado de algunas grandes empresas indispensables al desarrollo, superación de la empresa individualista y participación de los trabajadores en su gestión, planificación del uso de la tierra, etc.

En segundo lugar, la incorporación al desarrollo exige la formación de capitales y su canalización racional y nacional. En este sentido algunas medidas importantes se han tomado en los últimos años y principalmente en materia de seguros, al exigirse que la mayoría absoluta del capital de las empresas sea necesariamente capital venezolano.

32. Vid. Jean-Jacques Serban-Schreiber, *El Desafío Americano*, Barcelona, 1968, página 94.

El problema debe plantearse también respecto de otras actividades económicas y quizás en materia bancaria, y debe procederse además, a regularse las inversiones extranjeras, para canalizarlas racionalmente en sectores útiles al desarrollo.

Dentro de la reforma de la estructura económica se destaca particularmente además, la reforma de la estructura agraria. Basta en este sentido recordar que la mayor parte de las áreas rurales latinoamericanas, donde se concentra alrededor del 50 por ciento de la población del continente, viven todavía al margen de la vida ciudadana, imperando en ellas un paternalismo y un caudillismo local, íntimamente ligados al latifundismo inculto y ocioso. El desarrollo económico de nuestros países, ello es evidente, no debe situarse sólo en la industrialización sino en la actividad agrícola hecha más productiva.

Ciertamente que el concepto de reforma agraria ha sido de los más polémicos en América Latina y en Venezuela en los últimos años, hasta el punto de que muchas veces su esencia se ha desfigurado, para recubrir, con las mismas palabras, realidades inocuas sin ningún significado de cambio real. Sin embargo, y a pesar de todas sus malas realizaciones, el progreso en ese campo ha sido considerable.

Por último, dentro de la reforma de la estructura económica se destaca la necesidad de atenuar la dependencia y la dominación extranjeras, originadas entre otros factores, por la explotación de materias primas, por la importación de bienes de capital y la poca capacidad de compra derivada de la necesaria importación de productos elaborados y aún de bienes de consumo. De ahí la política de industrialización a través de la sustitución de importaciones. Sin embargo, la manipulación de dicha política a través de un esquema proteccionista no planificado, ha producido que en realidad antes de sustituirse las importaciones considerando el valor total de las mismas, lo que se ha realizado en nuestros países es una modificación en la composición de las mismas: ya no se importan bienes de consumo, pero sí productos intermedios, necesarios ahora debido al tímido proceso de industrialización y que se utilizan para producir aquellos bienes de consumo.³³

Por otra parte, el proceso se hizo a costos tan elevados derivados del alto proteccionismo arancelario, que no es posible exportar lo que se produce, y en todo caso, el límite de crecimiento está en la dimensión del mercado, que es estrecho e insuficiente en nuestros países. La dependencia económica entonces continúa y posiblemente continuará creciendo, mientras nuestros límites de expansión estén en las fronteras nacionales.

33. Cfr. Braulio Jatar Dotti, *La Integración Latinoamericana en el presente*, Caracas, 1966, página 42 y siguiente; Leopoldo Díaz Bruzual, *Introducción a la Realidad Económica*, en *Venezuela 68, La Realidad Nacional*, Caracas, 1968, página 144.

De ahí el camino de la integración económica como fundamento de nuevos moldes para el desarrollo, y que se basa en la formación de un gran mercado que haga posible la producción en gran escala y la especialización económica, actualmente segmentado por compartimientos estancos. Sin embargo, ciertamente, el proceso de integración económica, si no se sabe dirigir, puede contribuir aún más a la "sucursalización" acelerada de la región, a través de la formación de empresas multinacionales extralatinamericanas, en lugar de contribuir al logro de nuestra real independencia exterior.

En todo caso el proceso de integración económica latinoamericana traerá y está trayendo consecuencias y modificaciones en las estructuras económicas tradicionales de producción. Entre otras cosas, la integración económica producirá por ejemplo la contracción de una serie de actividades económicas en diversos países, al mismo tiempo que la expansión en otros, por la especialización económica que originará la economía de escala. Pero no sólo producirá reformas en las estructuras productivas, sino que la integración económica desde el punto de vista político y jurídico, traerá a América Latina transformaciones aún no evaluadas en su totalidad y que incidirán no sólo sobre el mismo concepto de soberanía y Estados nacionales, sino sobre el propio régimen de los extranjeros; y la incidencia será de tal naturaleza que, materialmente, considero que no será viable el proceso de integración en América Latina, sin pensar paralelamente en una reforma de nuestros sistemas constitucionales, que ciertamente, no tienen vocación integracionista.³⁴

IV. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA TRANSFORMACION DE LAS ESTRUCTURAS

11. Pero de este ligero e incompleto análisis de algunas de las reformas de estructuras que exigirá el proceso de desarrollo económico en América Latina, surge con absoluta evidencia algo que vislumbramos anteriormente: es absolutamente inimaginable la incorporación al desarrollo y la realización consecuente de una serie de cambios en la estructuras tradicionales, como los señalados, sin una neta, oportuna y enérgica intervención del Estado. Todas esas reformas, hieren en lo vivo a quienes usufructúan del actual estado de cosas, y por ello es lo cierto que utilizarán y utilizan todos los medios a su alcance para rechazarlas o para hacerlas inoperantes. De ahí que sea necesaria la intervención del Estado a fin de que mediante el poder público, las reformas lleguen a hacerse realidad. Ello, sin embargo, no será tarea fácil, pues en América Latina, lo normal es que quienes detentan el poder económico detentan también el poder político.

34. Vid. Allan-Randolph Brewer Carías, *Los Problemas Constitucionales de la Integración Económica Latinoamericana*, Caracas, 1968.

En todo caso, es conveniente recalcar que en nuestros países, para el enfoque del papel del Estado en el desarrollo, es necesario superar, por anticuados y engañosos, los enfoques tradicionales y dogmáticos del Estado que generalmente se nos quieren imponer y que son los enfoques burgués o marxista, de país-sucursal o de sistema totalitario.³⁵ Al primero porque hace del Estado un cuerpo político desligado de lo social y le atribuye una función meramente pasiva; el segundo porque hace del estado un organismo de opresión, aún cuando teóricamente considere que por ser de opresión debe suprimirse.

La problemática del Estado debe enfocarse entonces, a la luz de nuevos conceptos adecuados a la realidad actual latinoamericana frente al desarrollo nacional: el Estado en este sentido debe convertirse en el agente de las reformas sociales, económicas y políticas exigidas por el desarrollo. Su función debe ser entonces, absolutamente activa, a través de la planificación, pero con un profundo respeto de la dignidad humana. Desarrollo, Reforma de Estructuras, Estado y Planificación son entonces los cuatro elementos fundamentales en el planteamiento político de América Latina. Esto es por otra parte lo que observan los expertos. Raúl Prebisch en este sentido ha señalado claramente que "si se quiere transformar fundamentalmente la estructura económica y social, la planificación es indispensable... Todo esto implica y requiere una clara intervención del Estado... El Estado tiene que intervenir".³⁶

El Estado en nuestros países debe ser pues, el agente del desarrollo; y no un agente secundario o de menor cuantía, sino todo lo contrario. Para ello ciertamente que debe comenzar por formular políticas, es decir, por planificar el desarrollo, y debe fortalecerse de manera que pueda llevar a cabo las reformas que ese desarrollo implica. La reforma de estructuras que el desarrollo conlleva por tanto, abarca también las estructuras políticas y administrativas, ya que con las actuales no puede impulsarse aquél definitivamente.

12. Ciertamente, y ello no debe ocultarse, nuestros países han intentado llevar adelante, desde hace algunos años, una política de desarrollo, la cual, sin embargo, ha carecido de objetivos bien establecidos y quizás, se ha iniciado por fuerza e influencia de presiones mundiales extrañas a ellos, y por la posesión de una serie de recursos básicos y estratégicos. En todo caso, al parecer, el desarrollo de esa política ha sido la intención de algunos dirigentes latinoamericanos y la preocupación constante de algunas oficinas

35. Cfr. Ismael Bustos, *El Estado y las Reformas Revolucionarias*, en *Mensaje*, N° 123, Santiago de Chile, octubre 1963, página 619; Oswaldo Sunkel, *Política Nacional de Desarrollo y Dependencia Externa (Segunda Parte)* en *Comercio Exterior*, Tomo XVIII, N° 4, México, abril 1968, página 333.

36. Vid. Raúl Prebisch, *Planificación y Democracia*, en *Mensaje*, N° 115, Santiago de Chile, 1963, páginas 683, 685 y 689.

técnicas que operan en la zona. Esa intención y preocupación, han tenido sus reflejos, los cuales han contribuido en parte a la realización de las transformaciones operadas en nuestras naciones en los últimos años. La política de industrialización a través de la sustitución de importaciones ya señaladas, es el más claro ejemplo de ello.

Sin embargo, y ello es lo que se nos muestra ahora como evidente, la realización y desenvolvimiento de una verdadera política de desarrollo económico, con objetivos bien claramente establecidos, no ha sido posible debido a su manipulación mediante instrumentos, esquemas e instituciones políticas y administrativas, que pertenecen casi completamente al siglo pasado, cuando la economía de nuestros países giraba en torno a la "hacienda" como unidad básica, inclusive socio-política.

Sin entrar a considerar si esos instrumentos, en lugar de contribuir al desenvolvimiento armónico político-económico de nuestros países a partir del siglo pasado, no hicieron otra cosa que arraigar fuertemente lo feudal en América Latina, lo que sí resulta ahora como notorio es que no son apropiados para permitir la realización de los imperativos del desarrollo y de la tecnología moderna.

En todo caso, lamentablemente, gran parte de los dirigentes latinoamericanos fueron formados en esos esquemas, y mediante esas instituciones, ya superadas por las nuevas problemáticas de nuestros países, y ello ha contribuido aún más radicalmente a las fallas políticas actuales.

Si mi generación ha podido apreciar por sí sola el cambio de orden económico y social que se ha producido en nuestros países en los últimos quince años, y ha comprendido que los problemas sociales de hoy no pueden ser resueltos ni suficiente ni adecuadamente ni siquiera con los instrumentos e instituciones de la década del cincuenta, resulta verdaderamente incomprensible que muchos de los dirigentes de estos países latinoamericanos todavía sigan pretendiendo dirigirlos con métodos, mecanismos e instituciones decimonónicas, que fueron los que ellos conocieron y a través de los cuales se formaron, y en algunos casos, por fuerza de aspectos políticos internos, añoraron.

En Venezuela, en la hora actual, la conducción del país a través de esas instituciones políticas y administrativas, ha producido un resultado evidente: el descrédito de esos mecanismos e instituciones como consecuencia de una ausencia de decisión política y de mando; es decir, como consecuencia de una vida política vegetativa —existencia del Estado y nada más—, sin precisión clara de políticas económicas, sociales y administrativas, es decir, de una política de desarrollo nacional; o lo que es peor —como en el caso del reto del desarrollo—, si alguna vez se definió o se pretendió

definir políticas, esas nunca fueron realizadas por ausencia de mecanismos reales y efectivos de decisión. En este sentido, puede decirse que una de las características resaltantes del Estado venezolano en los últimos años ha sido precisamente esa: la ausencia de decisiones políticas, y por tanto, de mando; y como ha dicho Philip Selznick "si falta el mando cuando es necesario, la institución comienza a ir a la deriva, expuesta a las presiones que encuentra en su camino e influida por tendencias oportunistas de poco aliento."³⁷

Ahora bien, esa ausencia de decisión política tiene su origen, ciertamente, en diversos factores que se entrecruzan y complementan y que surgen de la contradicción de las realidades actuales con las estructuras e instituciones políticas superadas, que por complicadas y muchas veces inútiles, no sólo carecen de funcionalidad sino que estorban. Esta apreciación por otra parte, tiene validez universal frente a la estructura de la administración, aún cuando surge con mayor evidencia en los países subdesarrollados. Basta recordar aquí las palabras de Edouard Bonnefous, Ministro de la Reforma Administrativa en la IV República Francesa cuando constataba que "en la era del átomo, los servicios públicos han mantenido las grandes líneas de la organización napoleónica y utilizan aún procedimientos de los tiempos de la diligencia", y concluía afirmando que con esa estructura, realmente "es un milagro que la administración continúe asegurando la marcha de los servicios públicos".³⁸

Por ello, al pretenderse conducir un Estado contemporáneo subdesarrollado, donde se exigen como señalamos, decisiones políticas ágiles, definidas y muchas veces audaces, mediante mecanismos institucionales que no se corresponden con la realidad económica y social, se produce entonces esa ausencia de decisión. La estructura del Estado y de la administración entonces, es tan apropiada para los problemas del liberalismo o para la época de la escritura a mano y de los cálculos a tinta, que cuando se pretende tomar una decisión, el proceso de su formación está tan diluido y es tan complicado, que al final del mismo, no resulta decisión alguna, y es que, en esa forma, no puede haberla.

Pero la crisis institucional de Estado en estos países subdesarrollados además de producir como consecuencia una ausencia de decisión política y de mando, produce una enorme debilidad del poder público frente a las inevitables y muchas veces necesarias presiones de los grupos de intereses de la comunidad. Ciertamente que esas presiones son muchas veces un efectivo mecanismo de control colectivo frente a posibles abusos del Estado. Sin embargo,

37. Vid. Philip Selznick, *El Mando en la Administración (Una Interpretación Sociológica)*, Madrid, 1962, página 38.

38. Vid. Edouard Bonnefous, *La Reforma Administrativa*, Madrid, 1960, página 12.

se tornan nocivas cuando surgen indiscriminadamente ante cualquier actuación estatal, que, por ellas, en definitiva se detiene.

En ese sentido puede decirse que una política de desarrollo económico con todas las reformas estructurales que implica, cuenta y contará con innumerables enemigos que la analizarán, no bajo el ángulo del beneficio colectivo que puede aportar a la comunidad, sino bajo el ángulo del beneficio que puede o no aportarle a sus intereses particulares. Baste citar aquí un solo ejemplo, relativo a la integración económica latinoamericana entendida ésta como factor de desarrollo. Sobre ella, Bela Balassa, uno de los teóricos de la integración económica, ha señalado con precisión que “en países con costos de producción relativamente altos —es el caso de Venezuela—, los usuarios verán con agrado la integración, pensando en el efecto de reducción de precios; en cambio —y es lo que ha sucedido en nuestro país— lo objetarán los productores que operan con altos costos”. Concluye Balassa su apreciación al señalar que “la experiencia sugiere que los intereses de los productores tienen mayor influencia sobre las decisiones gubernamentales; de aquí que esas presiones probablemente tengan un efecto restrictivo en la integración”.³⁹

Esto, dicho en un libro intitulado “Teoría de la Integración Económica” ha tenido su más reciente aplicación práctica en la actuación venezolana (1968) frente al acuerdo de integración subregional del grupo andino. Pero lo grave en esa actuación, ciertamente no fue el que las presiones de los sectores económicos detuvieran la firma del Acuerdo, sino que aparentemente pusieron en evidencia el hecho de que la Administración no había estudiado y tabulado todas las consecuencias que el referido Acuerdo traía para nuestra economía, que artificial y todo, es la economía del país. Y sin haber estudiado esas repercusiones, se aprestaba a firmar el referido Acuerdo. De lo contrario, si todas esas repercusiones estaban analizadas y computadas, no ha debido detenerse la firma del Acuerdo.

Este ejemplo nos muestra claramente la debilidad del sistema: o hay una ausencia de tecnología en los cuadros administrativos, o las estructuras políticas son tan débiles que no resisten la más mínima presión, cuando al contrario, deben estar hechas para resistir presiones que siempre surgirán cuando se busca un interés colectivo, lo cual por esencia implica el sacrificio de intereses privados.

En este sentido, entonces, no puede seguirse admitiendo una Administración que lo único que hace, materialmente, es no hacer nada, por no quererle hacer nada a nadie.

39. Vid. Bela Balassa, *Teoría de la Integración Económica*, México, 1964, página 16.

V. LA REFORMA DE LA ESTRUCTURA ESTATAL

13. Al contrario, ya hemos destacado cómo es impensable el desarrollo en nuestros países sin una serie de reformas estructurales que debe acometer y dirigir el Estado. Para ello, es evidente, se impone inicialmente una reforma de las estructuras políticas del Estado mismo y de su instrumento inmediato, la Administración, para convertirlos en agentes del desarrollo y no en su obstáculo. Los nuevos cometidos que se imponen al Estado exigen por tanto que éste comience por reestructurarse para hacerles frente. De lo contrario, vendrá el desplome de la estructura tradicional.

El Estado entonces, insistimos, no debe esperar al cambio total de la realidad socio-económica para transformarse, sino que debe adelantarse a esos cambios y transformándose, motorizarlos. Los políticos por su parte, ya que el Estado está en manos de hombres políticos, deben en esa forma asumir el desarrollo.

Antes de analizar las reformas que exige nuestro régimen administrativo, quiero referirme aunque sea someramente a algunos de los reajustes que requiere nuestro régimen político, para viabilizar el desarrollo. En efecto, la primera de las transformaciones del régimen político está motivada por la necesidad de fortalecimiento del poder. La estructura de la democracia meramente formal como la nuestra, se ideó para contrarrestar las manifestaciones de poder incontrolado del Estado absoluto. En más de siglo y medio el mundo y sus realidades han cambiado en una forma pasmosa, y sin embargo, la estructura de los Estados contemporáneos pretende seguir los esquemas de la democracia revolucionaria de 1789.

En la actualidad, superadas y desde hace muchos años las facetas del Estado absolutista, se impone un reajuste de esos mecanismos de democracia meramente formal. Esos reajustes deben incidir por ejemplo en la necesidad de concentrar el poder cuando está fuertemente atomizado, como en nuestro país. Piénsese por ejemplo en el sistema venezolano de representación de las minorías ante el Parlamento y su contradicción con la elección presidencial. Mientras puede elegirse un Presidente con la mayoría relativa de votos, un treinta por ciento por ejemplo, con ese treinta por ciento nunca se podrá controlar políticamente el Parlamento y por tanto, nunca se podrá gobernar seriamente. La crisis parlamentaria quizás hay que situarla entonces en la composición misma del Parlamento, donde los grupos de presión e intereses, debido a ese mecanismo legal nuestro de representación de las minorías, se encuentran enquistados. Una modificación de la regulación del derecho de representación de las minorías y del porcentaje para la elección presidencial traería también, estoy seguro, una modificación del actual régimen de partidos políticos.

En la actualidad cualquiera puede promover la formación de un partido político porque sabe que con un poco, muy poco de inteligencia, y algo de recursos económicos que le permitan tener acceso a los medios de comunicación de masas, por lo menos, debido a ese sistema de representación de las minorías, obtiene una representación en el Congreso. Un cuerpo deliberante así conformado, así de heterogéneo, ni con la mayor y mejor buena voluntad puede actuar. Y un Poder Ejecutivo que tiene en su frente un ente de esa naturaleza, con las manos atadas, se aburre de la inacción.

En definitiva, el mantenimiento en América Latina de los sistemas políticos actuales que permitan el control más o menos hegemónico de grupos minoritarios cuyo interés es contrapuesto al de la mayoría, significa simplemente un freno concreto y total al cambio social, y aún para que prosperen reformas parciales inclusive de tipo legislativo.⁴⁰ El quietismo parlamentario en el campo legislativo de los últimos años lo confirma.

Esta concentración de los mecanismos de poder en el Parlamento debe ir acompañada de otras medidas paralelas, para hacer del sistema algo más real: el establecimiento de consultas populares o referendums, que se hacen más expeditos por la reducción paralela del número de partidos. En la actualidad, entre el Gobierno y el ciudadano existe un abismo que ni siquiera los partidos logran llenar.

Los gobiernos latinoamericanos, formalmente populares y representativos, terminan, debido al sistema, no representando ni sirviendo al pueblo. Se hace indispensable entonces, integrar al poder a ese alto porcentaje de la población que se mantiene alejado del poder político porque lo confunden con el viciado juego de partidos.

Por otra parte, e insistiendo en la reforma del régimen político, no sólo se requiere un fortalecimiento del poder, aniquilando su actual atomización, sino que se impone su racionalización. La clásica división de poderes de Montesquieu también requiere una puesta al día, y fundamentalmente en lo que se refiere a la ampliación de las facultades de legislación delegada del Poder Ejecutivo frente al Parlamento. Este tiene que comprender, para seguir existiendo y para dejar de ser esa asamblea anárquica e inútil, que su labor es sólo deliberativa y de control, y que en ello debe tecnificarse. En la actualidad, no es exagerado afirmar que la institución parlamentaria, como ha dicho Alberto Lleras, "está llegando a la decrepitud, envuelta en sus solemnes ropajes,

40. Cfr. Francisco A. Pinto, *La Reforma del Régimen Político*, en *Mensaje*, N° 123, Santiago de Chile, octubre 1963, página 516.

enajenada y encarnecida, porque ya sólo ella cree en sus poderes y en sus gestos rituales".⁴¹

VI. LA REFORMA ADMINISTRATIVA ⁴²

14. Pero en este campo, de nada serviría modificar nuestras instituciones políticas si la acción de un gobierno estable, popular y fuerte fuese debilitada por una administración insuficiente. La reforma de nuestros servicios administrativos por tanto debe ser llevada a efecto, al mismo tiempo que la de nuestras instituciones.

En efecto, la administración pública es por esencia, un instrumento de la acción política. Administración y política en este sentido no son conceptos que se contrapongan, sino íntimamente unidos en la acción del Estado. Nada se lograría con reformar el régimen político y fortalecer el poder, si el ejercicio del mismo se viera entabado por una estructura administrativa de muy dudosa actualidad. Por tanto, el desarrollo y sus consecuentes reformas estructurales, conlleva una reforma instrumental de primera importancia, y esta es la reforma administrativa. Sin reforma administrativa no hay ni puede haber desarrollo, y la reforma administrativa no es otra cosa que "la acción permanente y sistemática de revisión, sustitución o mejoramiento de los órganos administrativos, de su actividad y de los métodos que utilizan",⁴³ en virtud de una nueva concepción política del Estado y de su función.

En este sentido es la planificación del desarrollo, la que exige mayores reajustes en las estructuras administrativas, pues éstas deben amoldarse al plan, es decir, es el Plan de Desarrollo el que debe determinar la estructura administrativa adecuada para su ejecución y no viceversa. La reforma administrativa adquiere por tanto en su conexión con el desarrollo, una nueva perspectiva y motivación⁴⁴ e inclusive una nueva ética.⁴⁵ No se trata simplemente de reducir o estabilizar la burocracia —únicos aspectos que frecuentemente se tratan al hablar de reforma administrativa—, sino de transformar

41. Vid. Alberto Lleras, El Cetro de Caña, Revista *Visión*, 6/20 de enero de 1967, página 19.

42. Muchas de las ideas contenidas en este Capítulo fueron acogidas posteriormente por los redactores del Programa de Gobierno del Partido Social Cristiano (Copei) 1969-74, agosto 1968, Parte VI-B, páginas 48 a 50.

43. Vid. *La Reforma Administrativa en España*, Memoria de Siete Años de Realizaciones, Madrid, 1964, página 18.

44. Cfr. José Luis Meilán, Influencia de la Planificación del Desarrollo en la Administración Pública, Un Programa de Reformas, en *Documentación Administrativa*, N° 100, Madrid, 1966, páginas 345 y siguientes.

45. Cfr. Evangelos John Rizos, Country Development: The New Ethic of Public Administration, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XXXI, N° 4, Bruselas, 1965, páginas 279 y siguientes.

las estructuras de la Administración Pública a través de un proceso complejo y permanente,⁴⁶ para hacer posible el desarrollo a través de la planificación, es decir, a través de la formulación y ejecución de las directrices políticas del gobierno en el ámbito económico-social, durante un cierto período de tiempo.

15. Esta reforma administrativa para el desarrollo o en otras palabras, esas transformaciones de la administración pública para el desarrollo, en mi criterio deben llevarse a cabo bajo dos ángulos netamente diferenciados: un ángulo estructural y un ángulo funcional. La reforma administrativa abarca entonces dos subclases: una reforma estructural y una reforma funcional.

La reforma estructural debe acometer la revisión y adaptación de la estructura administrativa del Estado desde el punto de vista orgánico y burocrático. Debe proyectarse entonces, no sólo sobre la racional distribución de las funciones públicas entre los distintos entes y órganos administrativos, sino también, sobre los diversos problemas que en la actualidad tiene planteados la administración del personal público o de los servidores del Estado.

La reforma funcional en cambio, debe proveer a la racionalización de los sistemas, métodos y procedimientos de la actividad administrativa; en otras palabras, a la adaptación de los métodos y procedimientos actuales de trabajo de la administración pública a las nuevas técnicas, para lograr una adecuada eficacia y productividad.

Voy a destacar los aspectos más importantes que deben abarcar dichas reformas.

16. En primer lugar, la reforma estructural. En efecto, la estructura actual de la administración venezolana es el resultado del crecimiento inorgánico de sus instituciones a medida que ellas han asumido nuevas funciones y cometidos. El crecimiento de nuestra administración pública por tanto se ha realizado por un proceso de agregación, lo que ha dado origen con mucha frecuencia, a una duplicidad de funciones. Frente a ese crecimiento inorgánico, se impone como primera medida de reforma, establecer una organización estructural para la administración pública en su conjunto, que evite la duplicidad y dispersión de funciones, y permita, racionalmente, cumplir con los objetivos y cometidos estatales. Por ello, la reforma estructural orgánica debe englobar no sólo al Consejo de Ministros, sino a los niveles superiores de la Administración, a las estructuras ministeriales, a la administración institucional o autónoma y a la administración regional o local.

46. Cfr. Georges Langrod, *Le rôle nouveau de l'administration publique dans le développement, en Développement et Civilisations*, N° 29, París, marzo 1967, página 10.

17. El desarrollo desmesurado de las necesidades a cubrir por los altos niveles de la administración, ha dado origen a la creación de diversos organismos superiores de la misma, en el campo económico y en el meramente administrativo. Por una parte, la creciente y desordenada intervención del Estado en el campo económico que se observa en los últimos años, ha dado origen a que se provean medios para coordinar las diversas empresas y actividades. Por la otra, la proliferación de órganos administrativos ha dado origen a que surja la preocupación por la reestructuración de la administración y por su tecnificación. Como consecuencia de ello, paralelamente al surgimiento de CORDIPLAN y a la Comisión de Administración Pública, se ha reforzado la posición de la Secretaría de la Presidencia de la República, hasta cierto punto, como organismo coordinador de las actividades administrativas.

Ante todos esos fenómenos, en el análisis de la estructura del Poder Ejecutivo, surge como primer imperativo la reestructuración de sus niveles superiores, para adaptarlos a las necesidades del desarrollo.

En efecto los niveles de la administración que actualmente existen, han surgido más como remedios a situaciones urgentes, que como resultado de un plan estructural global. Coinciden en esta forma, un Consejo de Ministros cuyas funciones nunca se han precisado con exactitud, con organismos como CORDIPLAN o la Comisión de Administración Pública, que pretenden ser reflejo de la realidad actual.

La reestructuración de estos niveles superiores de la administración, pretende fundamentalmente, la reafirmación de la primacía del Ejecutivo frente a las otras instituciones políticas, mediante la atribución de poderes y mecanismos que aquel requiere para ejercer eficazmente su tarea en el gobierno y administración modernamente concebidos. Tiende asimismo dicha reestructuración, a precisar los mecanismos de control del Parlamento. En todo caso, la reafirmación del fortalecimiento del Ejecutivo, en esta forma, es condición indispensable para llevar adelante una política de desarrollo, que requiere decisiones firmes, ágiles, definidas, y muchas veces audaces.

18. En líneas generales, el mecanismo de reestructuración de los niveles superiores de la Administración, debe concretizarse entonces, a través de la creación de diversos organismos adscritos directamente al Presidente de la República, y que serían el organismo para la Planificación, el organismo para la reforma administrativa, y la Secretaría de la Presidencia de la República. Si los lineamientos generales para la conducción de los intereses del Estado deben estar en manos del Presidente de la República, para

ello debe contar con la asesoría de organismos claves, que a la vez sean mecanismos de ejecución de las políticas nacionales.

El primero de dichos organismos es el de la planificación, el cual deberá tener a su cargo la elaboración y control de la ejecución de los planes de desarrollo económico y la elaboración y coordinación de los planes de desarrollo físicos y urbanos. Asimismo, le debe corresponder particularmente, la planificación y coordinación de las actividades económicas del Estado.

Este organismo debe estar dirigido por un ministro sin cartera o un funcionario de categoría similar, y debe tener un nivel inmediatamente inferior al Consejo de Ministros y superior a los Ministros, y por supuesto, debe absorber, fortalecidas las funciones actuales de CORDIPLAN.

Además del Organismo del Plan, debe estar también a su mismo nivel, el organismo para la reforma administrativa —sobre el cual insistiré más adelante— dirigido también por un ministro sin cartera, o un funcionario de categoría similar, a quien debe corresponder llevar adelante la reestructuración de las instituciones administrativas, y la tecnificación y perfeccionamiento de los sistemas y procedimientos y del personal público. Este organismo en todo caso, debe absorber también, las funciones de la Comisión de Administración Pública.

La Secretaría de la Presidencia de la República debe estar también a cargo de un ministro sin cartera o funcionario de categoría similar, y debe tener por objeto fundamental, además de canalizar los asuntos oficiales del Presidente, servir de canal de información y comunicación con la opinión pública, llevar la Secretaría del Consejo de Ministros y de las Comisiones Interministeriales. Las funciones de coordinación que actualmente ejerce de hecho, serían precisadas y concretadas a los solos efectos administrativos, conforme a los lineamientos determinados por los organismos indicados anteriormente. La Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República pasaría a la Procuraduría General de la República.

La reestructuración de los niveles superiores de la administración debe abarcar además al Consejo de Ministros, con el objeto de convertirlo en el organismo de primera importancia en la conducción de los intereses nacionales. La reforma fundamental debe incidir en la creación de las Comisiones Interministeriales Permanentes, que funcionen como un Consejo de Ministros reducido, pero con los mismos niveles de decisión que aquel, abarcando sectores fundamentales: desarrollo económico; desarrollo humano y social; transporte y comunicaciones; política y defensa nacional.

Por supuesto que una reestructuración como la señalada contará con varias dificultades. En efecto, entre otros objetivos ella tiende

al fortalecimiento del Ejecutivo, pues es la única forma de llevar adelante un sistema de planificación. De ahí que P. M. Gaudemet, al referirse al sistema francés haya señalado "que la continuidad que exige la ejecución de un plan de larga duración explica la declinación del Parlamento, expuesto a las fluctuaciones electorales y a la versatilidad de los partidos, y el fortalecimiento correlativo del Ejecutivo del cual las reglas constitucionales nuevas tienden a asegurar la estabilidad".⁴⁷ Las primeras dificultades se encontrarán entonces en el Parlamento; pero éste tiene que acostumbrarse a ejercer los mecanismos de control que tiene y que se le pueden atribuir, y aceptar que esa es la forma moderna de ejercer sus poderes específicos. Además, surgirán dificultades a nivel ministerial, ya que los ministros se encontrarán bajo el nivel del ministro del plan y del ministro para la reforma administrativa, en caso de que a estos se otorgue dicha jerarquía.

En todo caso, la actual estructura de la Constitución venezolana permite implementar la reestructuración de los niveles superiores de la administración en la forma prevista.

Se precisaría, sin embargo, para lograr la reforma totalmente, de una Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional que vendría a sustituir al Estatuto Orgánico de Ministerios, aun cuando en definitiva, sería de desear una reforma constitucional que ampliara los poderes de legislación delegada al Ejecutivo Nacional, pues hasta cierto punto, ello es indispensable para el cumplimiento cabal de sus fines en el desarrollo del país.

19. Dentro de la reforma de los niveles superiores de la Administración quiero referirme brevemente a la que incide sobre la reforma administrativa misma, por la creación del organismo encargado de motorizarla. En efecto, la ejecución de todas las actividades de la reforma administrativa, sobre todo las de orden burocrático y funcional, deben quedar bajo la responsabilidad de un organismo del más alto nivel, que cuente con el apoyo de la autoridad de más amplia competencia. De ahí que deba estructurarse dicho organismo para la reforma administrativa, con adscripción directa al Presidente de la República.

El objetivo fundamental de una reforma administrativa incide sobre los servicios y métodos de los ministerios e institutos autónomos, y por tanto, sobre los poderes de decisión de los Ministros y Directores de esas entidades, quienes son los únicos que pueden dar las órdenes necesarias para que sus servicios realicen la reforma; sólo ellos pueden vencer las dudas y exigir la ejecución de sus órdenes. De ahí que sea indispensable colocar al frente de la re-

47. Vid. Paul Marie Gaudemet, *Planificación Económica e Instituciones Políticas Francesas*, en *Boletín del Centro de Investigaciones de Derecho Económico*, Universidad Católica de Chile, N° 1, diciembre 1967, página 14.

forma a un funcionario con rango de Ministro, aunque esa sola jerarquía no es suficiente para poder implementar la reforma, sino que ésta debe hacerse por los poderes del jefe del gobierno. Esto confirma por otra parte, el fracaso de la actual Comisión de Administración Pública, que ha estado a cargo de un funcionario de categoría inferior. Si un ministro sin cartera, por sí solo, no tiene ninguna autoridad sobre el conjunto del gabinete, y sus propuestas correrían el riesgo de chocar contra la autoridad de los ministros, con mucha mayor intensidad se destaca esa ausencia de autoridad y por tanto la imposibilidad de llevar adelante la reforma, si ésta estuviese a cargo de un funcionario de categoría inferior. Por ello, y por cuanto sólo el Presidente de la República ejerce completa autoridad sobre los ministros, es a él a quien corresponde promover la reforma. El problema —aquí también— no es sólo y simplemente de estudios e informes, sino de autoridad, y sólo él 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.

En todo caso, insisto en que el realizador concreto de la reforma debe ser un ministro sin cartera, es decir, un miembro del Gabinete que no esté encargado de un ministerio, pues sólo así podrá consagrar su tiempo a la labor de reforma que le está confiada. Por otra parte, en esta situación se encuentra en capacidad de convencer a los demás ministros de la necesidad de las reformas, y de apelar en caso de necesidad, a la autoridad del Presidente de la República o del Consejo de Ministros.

En todo caso, aun cuando no se pueda de inmediato reformar y replantear el contenido del Decreto N° 287 de 27 de junio de 1958 por el cual se creó la Comisión de Administración Pública, lo que sí es imprescindible es dotar a dicho organismo de la categoría suficiente para que su Director tenga la autoridad suficiente, a través del Presidente de la República, para que sus propuestas sean realizadas sin mayores trabas. En este sentido es necesario recalcar que sólo la autoridad del Presidente de la República puede ser el motor de una verdadera reforma administrativa.

20. He señalado que uno de los aspectos de la reforma administrativa estructural debe incidir sobre la creación de Comisiones Interministeriales Permanentes. En efecto, el recargado funcionamiento del Consejo de Ministros en los últimos años, debido a la ampliación cada vez más creciente de los cometidos de la administración central, hacen necesario el replanteo de su función específica, y la preocupación por la constitución de dichas Comisiones.

El objetivo fundamental que se persigue con ellas, es que estas Comisiones Interministeriales Permanentes, reunirían a los ministros directamente interesados en las materias propias de cada Comisión. Ello no sólo tendría por efecto descargar el trabajo del Consejo de Ministros, sino facilitar el estudio de los problemas y hacer más ágiles las deliberaciones.

En este sentido, es obvio que numerosas materias que ahora van al Consejo de Ministros, no precisan ser conocidas y decididas por el Gabinete en pleno y bastaría con que fueran decididas por una Comisión constituida por los ministros interesados en la materia. Además, estas Comisiones de ministros, son de gran utilidad para la coordinación y preparación de asuntos que afectan a varios ministerios, y que sí deben ser resueltas posteriormente por el Gabinete en pleno, es decir, por el Consejo de Ministros.

En todo caso, la reforma por la cual deben establecerse estas Comisiones Interministeriales Permanentes, debe estar presidida por la idea de la desconcentración de funciones. Es decir, debe procurarse conceder a dichas Comisiones, que actuarían como un Consejo de Ministros reducido, poderes y facultades decisorias para que el Consejo de Ministros no tenga que conocer y resolver necesariamente todos los asuntos. Sin embargo, ello sólo es posible realizarlo mediante su establecimiento por una Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional. Ahora bien, aún cuando no se proceda de inmediato a dictar esa Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, la creación de las Comisiones Interministeriales Permanentes debe ser uno de los primeros pasos a dar por vía de decreto ejecutivo. Las Comisiones Interministeriales así constituidas, y que en todo caso deben ser formadas por los ministros respectivos, y presididas por el Presidente de la República o el Ministro que éste designe, tendrían una labor fundamental de coordinación y preparación de las decisiones del Consejo de Ministros, que así, se vería descargado de deliberar sobre diversos asuntos que sólo interesan a un grupo de Despachos Ministeriales.

Esas Comisiones Interministeriales Permanentes, en todo caso podrían ser las siguientes si se continúa con la estructura ministerial actual: En primer lugar, la Comisión Interministerial Permanente de Economía o de Desarrollo Económico, integrada por los Ministros de Hacienda, Fomento, Agricultura y Cría, y Minas e Hidrocarburos. Podrían formar parte de esta Comisión además, cuando sean convocados, el Ministro de Obras Públicas, el Ministro del Trabajo y el Ministro de Comunicaciones. En segundo lugar, la Comisión Interministerial Permanente de Desarrollo Humano y Social, integrada por los Ministros de Educación, del Trabajo, de Justicia, y de Sanidad y Asistencia Social. Podrían formar parte, además, de ella cuando sean convocados, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Agricultura y Cría y el Ministro de

Comunicaciones. En tercer lugar, la Comisión Interministerial Permanente de Transporte y Comunicaciones, integrada por los Ministros de Obras Públicas y de Comunicaciones. Podrían formar parte, además, de esta Comisión, cuando sean convocados, el Ministro de Relaciones Interiores y el Ministro de la Defensa. En cuarto lugar, la Comisión Interministerial Permanente de Política y Defensa Nacional, formada por los Ministros de Relaciones Interiores, de la Defensa, y de Relaciones Exteriores, aun cuando podrían formar también parte de ella, cuando sean convocados, el Ministro de Justicia y el Ministro de Comunicaciones.

Además de la integración señalada para las Comisiones Interministeriales Permanentes, el Presidente de la República o el Ministro en quien aquel delegue la presidencia de la Comisión respectiva, pueden convocar a las reuniones de dichas Comisiones al funcionario encargado del Organismo para la planificación, al funcionario encargado del Organismo para la Reforma Administrativa, y a cualquier otro Ministro.

21. Por otra parte, La Reforma Estructural Orgánica originada por la planificación del desarrollo, debe incidir sobre la estructura ministerial para readaptarla a las nuevas funciones del Estado. La actual estructura ministerial venezolana, que sustancialmente es la misma de la Administración del siglo pasado, tiene su origen fundamentalmente en el desgajamiento sucesivo de ministerios anteriores. Los actuales ministerios, en esa forma, han surgido por necesidades de división del trabajo dado el aumento progresivo de las actividades estatales, antes que por una racionalización global de las estructuras administrativas.

Ahora bien, la formulación de un plan global del desarrollo económico, hace imprescindible acometer la revisión de las estructuras ministeriales, principalmente aquellas que más directamente están ligadas a la ejecución del plan, para aumentar la eficacia de la Administración Pública, de manera que pueda satisfacer las exigencias del desarrollo. Dicha revisión, invariablemente, conduce al planteamiento de una nueva división de los ministerios y de una redistribución de competencias entre los mismos, para remodelar la administración en grandes bloques según las exigencias de la ejecución del plan. Ello sin embargo, dada la rigidez del actual Estatuto Orgánico de Ministerios, implica la vigencia de la proyectada Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional.

Por ello, y de acuerdo a la distribución de materias y realidades económico-sociales que, a los efectos de estudio de los distintos sectores, haga el plan de desarrollo, puede, como medida a tomar de inmediato, procederse a lograr una efectiva coordinación entre los diversos despachos ministeriales que tengan que ver con la materia o realidad específica. Esta coordinación debe lograrse a

través de las Comisiones Interministeriales Permanentes antes analizadas, y las cuales, en el futuro, pueden dar lugar a una completa reestructuración ministerial que dé origen a un número menor de ministerios con competencias más extensas.

La reestructuración ministerial, por otra parte, debe incidir en la estructura interna de cada Ministerio, buscando una racional distribución de competencias entre las diversas direcciones de los mismos. Esta reestructuración puede hacerse de inmediato por vía reglamentaria, a través de un instrumento que sustituya el viejo Reglamento de la derogada Ley de Ministerios. Dentro de esa reestructuración interna, en todo caso, debe ponerse especial atención a la organización de la segunda jefatura del Ministerio, es decir, de la Dirección General, y a la delegación de atribuciones.

22. La Reforma Estructural orgánica debe incidir también en las actividades de los institutos autónomos y empresas del Estado.

En efecto la creciente intervención del Estado en la vida económica, que caracteriza a la Administración Pública contemporánea y que se origina a partir del fin de la segunda guerra mundial, ha dado origen a la creación o asunción sucesiva de empresas económicas por el Estado, que ciertamente, bien controladas, y canalizadas a través de planes, pueden ser un útil instrumento de desarrollo económico.

Actualmente, sin embargo, la intervención activa del Estado en la economía, alcanza grados alarmantes de dispersión y descontrol, originados fundamentalmente por su carácter inorgánico, que materialmente convierten a dichas empresas en un factor entorpecedor del desarrollo, en lugar de ser el primer motor económico del mismo. Surge la necesidad entonces, de reorganizar las entidades económicas estatales, y de coordinar y controlar su actividad.

La crítica a que se somete con frecuencia la actividad económica del Estado, tiene su razón de ser, principalmente, en la dispersión de dicha actividad y en la ausencia de controles adecuados. El objetivo fundamental de la reforma, debe ser entonces, el reestructurar las formas jurídicas que debe utilizar el Estado para desarrollar esas actividades, y el regular detalladamente, los mecanismos de control necesarios.

La justificación de una reforma de este tipo es evidente, y resulta del hecho de que la legislación que actualmente regula los institutos autónomos y las empresas del Estado es, no sólo fragmentaria e incompleta pues no abarca la totalidad de los aspectos administrativos, económicos y fiscales que presenta; sino que, además, está atrasada en relación al desarrollo desmesurado que han tenido en los últimos años, por las sucesivas intervenciones del Estado en la vida económica.

Las bases de una reforma en este campo, en mi criterio, deben incidir sobre las formas jurídicas de las empresas y sobre los controles. En cuanto a las formas jurídicas que el Estado debe utilizar para desarrollar sus actividades económicas, éstas deben agruparse según que tengan o no personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado. Dentro de las primeras se encuentran los institutos autónomos y las sociedades en las que el Estado tenga participación preponderante. Así, por institutos autónomos, debe entenderse a las personas jurídicas de derecho público, especialmente creadas mediante ley conforme a las prescripciones de una Ley Orgánica, con un patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, para realizar regularmente diversas actividades de índole estrictamente administrativa o de carácter industrial o comercial. En cuanto a las sociedades del Estado se deben distinguir dos categorías. Por una parte, las sociedades mercantiles de capital público, entendiéndose por tales a aquellas personas jurídicas de derecho privado, creadas por el Estado, para la realización de actividades industriales o comerciales, siempre que éste sea único accionista o tenga en ellas, una participación superior al 75 por ciento del capital social. Asimismo, se deben considerar sociedades mercantiles de capital público, las ya constituidas en las cuales posteriormente el Estado adquiera una participación superior a la proporción indicada. Por otra parte, están las sociedades mercantiles de economía mixta, entendiéndose por tales a aquellas personas jurídicas de derecho privado constituidas por el Estado o en las que éste participe, conjuntamente con una o más personas naturales o jurídicas de derecho privado, siempre que su participación sea mayoritaria, aun cuando inferior al 75 por ciento del capital social, pues de lo contrario, se tratarían de sociedades mercantiles de capital público.

La segunda forma jurídica de las empresas del Estado está configurada por la ausencia de personalidad jurídica propia. En esta categoría deben incluirse los llamados servicios administrativos autónomos sin personalidad jurídica, con dependencia directa de la administración central, pero con autonomía funcional, sobre todo, presupuestaria, que deben realizar diversos cometidos estatales. La proliferación actual de estos servicios, fondos o patrimonios autónomos, sin una debida regulación, constituye una violación de elementales principios de la Hacienda Pública, como son el de la unidad del tesoro y el de la no afectación de ingresos a gastos específicos.

El segundo aspecto que debe abarcar la reforma de la estructura de la gestión económica e institucional del Estado, se refiere a los necesarios mecanismos de control que deben preverse y que deben abarcar diversos tipos.

El primer mecanismo de control que debe perfeccionarse es el control parlamentario que debe incidir, fundamentalmente, en los aspectos financieros. En esta forma, debe establecerse por ejemplo, en forma obligatoria, el que vaya como anexo al Proyecto de Ley de Presupuesto del Estado, la lista o nomenclatura de las empresas del Estado, y debe perfeccionarse e institucionalizarse la Comisión Parlamentaria para las Empresas del Estado.

En segundo lugar debe precisarse uniformemente el control administrativo, el cual abarca diversas fases. Ante todo, debe uniformarse el régimen de los actos que deben estar sometidos a control de tutela. Por otra parte, debe precisarse el ámbito del control que debe ejercer sobre las empresas del Estado, el Organismo de la Planificación Estatal en relación a la ejecución del Plan. La reforma en todo caso, debe dejar abierta la posibilidad de atribuir a un solo ente administrativo, las facultades de control de tutela, el cual podría ser un Consejo de Control específico.

La reforma debe detallar, además las modalidades del control que debe ejercer la Contraloría General de la República sobre las empresas públicas; y en cuanto al control previo, es necesario regularizar la situación que actualmente existe, y exigirlo sólo respecto a ciertos actos contractuales de importancia.

La reforma de la estructura administrativa de los institutos autónomos y empresas del Estado también está sometida a diversas dificultades, fundamentalmente de orden legislativo. En efecto, el mayor obstáculo para la reestructuración de los institutos autónomos y empresas del Estado, radica en que la mayoría de ellos están regulados por leyes especiales. Por más que se dicte una Ley Orgánica de Institutos Autónomos y Empresas del Estado, debe en todo caso procederse a reformar las leyes especiales respectivas, reguladoras de los diversos entes. La reestructuración legislativa que se requiere, en todo caso, debe hacerse coordinadamente. Por ello debe procederse por las vías de la legislación delegada en el Consejo de Ministros. Por ello, la solución posible a la implementación de las normas de una Ley Orgánica, está en la previsión de una serie de normas transitorias para hacer efectiva la aplicación de la ley, en las cuales se fije, en primer lugar, los lapsos dentro de los cuales los diversos entes autónomos deben adaptarse a las previsiones de la Ley Orgánica, cuyas normas deben ser de prioritaria aplicación respecto de las normas de las correspondientes leyes especiales de los institutos. En segundo lugar, deben establecerse oportunidades para la entrada en aplicación de ciertas normas, como las de orden contable o presupuestario, que no podrían aplicarse para los ejercicios en curso para el momento de publicación de la Ley Orgánica. En tercer lugar, deben fijarse cometidos específicos al Ejecutivo para no sólo establecer la clasificación global de las entidades que la Ley Orgánica regule, sino para proponer

al Consejo de Ministros, la subsistencia, modificación, fusión o supresión, según los casos, de las entidades señalada. Ahora bien, en vista de que en el supuesto de los institutos autónomos que se encuentren regulados en esa Ley Orgánica, y que es el más importante desde el punto de vista económico y financiero, la modificación, fusión o supresión de los mismos no podría hacerse sino mediante actos estatales con valor de ley, se debe prever expresamente en la Ley Orgánica, la habilitación legislativa necesaria para que el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decretos con valor de Ley, dicte los respectivos Estatutos de los institutos fusionados, modificados o suprimidos. En esa forma, por actos con valor de ley del Poder Ejecutivo, y dado que se trata evidentemente de medidas extraordinarias en materias económica y financiera que requiere el interés público, la reorganización de la administración descentralizada es perfectamente viable. De lo contrario habría que pensar, lo que desde el punto de vista de la dinámica del Estado es inaceptable por lo lento y complicado del proceso, en la necesidad de reformar legislativamente, según los casos, cada una de las leyes creadoras de los institutos que deban ser modificados, fusionados o suprimidos.

Sin embargo, y prescindiendo de reformas legislativas, la coordinación de las actividades de los institutos autónomos y de las empresas del Estado para su adaptación a un Plan de Desarrollo, puede hacerse de inmediato creándose el Consejo de Institutos Autónomos previsto por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional vigente.

Dicho Consejo de Institutos Autónomos tiene atribuida la facultad de "velar por la coordinación de las funciones propias de dichas entidades, a fin de procurar que el cumplimiento de aquéllas se ajuste a un plan de conjunto que evite la dispersión de sus actividades y de sus gastos". El Consejo de Institutos Autónomos, integrado por los Presidentes o Directores de los Institutos podría estar presidido por un alto funcionario del Organismo para la Planificación a que se ha hecho referencia. Esa sería la mejor garantía de que los institutos autónomos y sus empresas subsidiarias, se ajustarían al Plan de Desarrollo. Por otra parte, así constituido el Consejo, el Organismo para la Planificación podría ejercer un control directo sobre la participación de dichas entidades en la ejecución del Plan.

23. Otro aspecto fundamental de la reforma estructural orgánica es el referente a la Administración Regional y local.

Un sistema de planificación conlleva necesariamente la idea de la regionalización a los efectos de lograr un desarrollo regional más o menos equilibrado. Se hace imprescindible uniformar entonces las estructuras regionales de la Administración Central, crean-

do zonas similares en los diversos campos, y adaptando la división político-territorial de la República, para crear siete u ocho zonas o regiones en el país.⁴⁸ En este campo la terminología cotidiana y económica se ha adelantado en mucho al problema institucional, pues es normal el empleo de las expresiones Centro, Oriente, los Llanos, Zulia, Guayana, Los Andes, y hasta la calificada región Centro-Occidental, para indicar las regiones fundamentales del país. Por supuesto que una regionalización —que establecido un sistema de planificación nacional, se hará imprescindible— conlleva una revisión total de la división político-territorial y materialmente la eliminación de los Estados, como últimos resabios de una federación que siempre fue centralista y que como tal, nunca existió. La división en 20 Estados en esta forma, no responde a ningún criterio racional,⁴⁹ sino más bien parecería que se tratase de la irracionalidad premeditada: Piénsese sólo en la situación del Valle de Caracas, una típica unidad geográfica y topográfica, partida en dos por una división político territorial sin sentido.

La regionalización conllevará en todo caso, una readaptación de la Administración local menor, la municipalidad, a las exigencias del desarrollo.

La estructura municipal actual, reflejo de un municipalismo tradicional, materialmente nunca se ha aplicado, y para darse cuenta de ello basta recordar que las Municipalidades se constituyen en Venezuela a nivel de Distritos y no a nivel de Municipios.

La división político territorial de Estados, Distritos y Municipios, por tanto nunca ha tenido real vigencia. Por otra parte, la llamada autonomía municipal pierde todo sentido ante los micro-municipios o ante los Municipios rurales. En las grandes ciudades, la autonomía municipal también no deja de ser teórica pues como sucede en Caracas, más de la mitad de los gastos municipales son cubiertos por el Poder Central.

Las exigencias cada vez más complicadas de la expansión urbana ya no pueden ser atendidas a nivel estrictamente municipal. Las ingerencias del poder central se hacen en esos campos, cada vez más numerosas, por lo que la estructura municipal debe revisarse de manera que el Municipio sea fundamentalmente un nivel inferior de pura ejecución de programas nacionales o regionales con una competencia de auto-gestión sólo de ciertos programas puramente locales. El urbanismo entonces, si bien constitucionalmente ahora es una competencia municipal; esa competencia no podrá ser ejerci-

48. Vid. J. Chi-Yi Chen, *Estrategia del Desarrollo Regional, caso de Venezuela*, Caracas, 1967.

49. Cfr. Aristides Calvani, *Instauración de las Estructuras Políticas más favorables para el desarrollo del país*, *Documentos Cidal* (ed. multigráfica), Caracas, 1967, páginas 31 y 32.

da por el ente local, sino con sujeción a unas directivas de planes nacionales y regionales de ordenación territorial.

En todo caso, algunos principios fundamentales deben tenerse en cuenta al reorganizar los niveles municipales, y fundamentalmente, los que tiendan a lograr una mayor participación de las colectividades, y del pueblo, en las decisiones respectivas.

En las grandes ciudades, el logro de esos objetivos debe hacerse a través del establecimiento de un gobierno local a dos niveles, utilizando la fórmula federativa, mediante la creación de Distritos metropolitanos.

En efecto, la Constitución vigente establece que los Municipios podrán ser agrupados en Distritos, lo que en el ámbito metropolitano serían Distritos metropolitanos. En esta forma además, la Ley Orgánica del Poder Municipal puede establecer que la iniciativa de agrupación esté no sólo a nivel local, sino estatal, regional o nacional.

El gobierno local a dos niveles, en todo caso, supondría la creación de un Consejo Metropolitano con competencia en todo el Distrito, y que estaría integrado por representantes de los niveles superiores regional o nacional.

En las grandes ciudades cuya zona urbanizada sólo esté ubicada en uno de los actuales Distritos de los Estados de la República, para el establecimiento del gobierno a dos niveles habría que pensar en el fraccionamiento del Distrito creando autoridades locales a nivel de Municipios y establecer la autoridad metropolitana a nivel del Distrito.

En todo caso, la autoridad a nivel del Distrito Metropolitano tendría competencia para los servicios de interés metropolitano (salubridad, vialidad, transporte, distribución de agua, etc.) y para la ejecución del Plan de Desarrollo Urbanístico, y las diversas autoridades locales integradas (Municipios) tendrían competencia para los servicios estrictamente locales conforme a las directivas de la autoridad metropolitana.

Mientras se logra la reforma de la legislación vigente pueden acudir a mecanismos de cooperación intermunicipal a través de las asociaciones de municipios y de las mancomunidades.

24. Pero no puedo referirme a la reforma de las estructuras administrativas locales, sin hacer siquiera una ligera mención al problema del área metropolitana de Caracas. Como en toda gran metrópoli, el problema administrativo fundamental en Caracas es el de la integración de toda su área urbana y zona de influencia, bajo una sola autoridad metropolitana.

En efecto, Caracas no ha escapado al proceso de crecimiento desorbitado que caracteriza a las capitales contemporáneas. Como

capital de la República, originalmente se previó su crecimiento dentro de un área —para 1864 extensísima— que configuró el Distrito Federal. Actualmente sin embargo, la ciudad ha desbordado los límites del Distrito Federal y ha invadido jurisdicciones del Estado Miranda, fundamentalmente, el Distrito Sucre. Por otra parte, desde el punto de vista de la planificación urbanística, el tratamiento de Caracas se realiza desde el punto de vista de un área o zona metropolitana e inclusive, de una región metropolitana dentro de la cual tienen su cabida zonas de expansión urbana futuras, como serían los Valles del Tuy. El crecimiento desmesurado de Caracas en todos los órdenes y la importancia que actualmente tiene como centro del país, exigen la introducción de una serie de reformas a la estructura administrativa de su área metropolitana.

Frente a ello, la primera observación que es necesario retener se refiere al régimen especial que requiere Caracas, como toda capital; y se habla de régimen especial, en relación al ordinario o común de las demás municipalidades del país. En el caso de Caracas, el régimen especial de capitalidad está configurado por el de un Distrito Federal, dada la particular estructura federal del país. Como en cualquier otra capital, particularmente en un Distrito Federal, lo municipal se encuentra estrechamente unido a lo nacional, en este caso, federal. El hecho de ser la capital el asiento permanente de los poderes nacionales, exige que el Poder Federal tenga ingerencia en el régimen local de la ciudad. Apartándose del régimen ortodoxo de un Distrito Federal como por ejemplo el de Columbia en Washington, el régimen de Distrito Federal otorgado a Caracas, no elimina completamente la participación de los ciudadanos en la gestión de los intereses locales. De ahí que paralelamente a un Gobernador como autoridad ejecutiva local exista un Concejo Municipal, como cuerpo deliberante y de control, con facultades legislativas locales. Entre ambos organismos se ejerce la autonomía del Municipio del Distrito Federal. El problema radica, sin embargo, en que el Concejo Municipal del Distrito Federal se ha ido atribuyendo paulatinamente facultades ejecutivas, en detrimento de las facultades del Gobernador. Ello ha dado origen al surgimiento de constantes y estériles conflictos entre ambas autoridades, y a la desatención respecto a los problemas locales.⁵⁰

Pero el problema de Caracas no se reduce a la necesidad de reestructurar el régimen del Distrito Federal, sino que abarca fundamentalmente la necesidad de la integración de su área metropolitana.

En efecto, la zona urbana de Caracas, no sólo constituye una unidad geográfica, sino social y económica. La división política que

50. Allan-Randolph Brewer Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas, 1968.

existe en el Valle de Caracas, sólo constituye en la actualidad, una traba para la prestación adecuada de los servicios públicos municipales. Paralelamente a la reestructuración del Distrito Federal es necesario proceder a la integración del área metropolitana de la capital bajo una sola autoridad administrativa, al menos de coordinación.

Frente a la situación anteriormente planteada, la estructura administrativa del área metropolitana de Caracas puede solucionarse a través de dos vías: en primer lugar, anexando el Distrito Sucre del Estado Miranda al Distrito Federal; y en segundo lugar, coordinando administrativamente las jurisdicciones que actúan en el área metropolitana.

La primera solución, o la primera alternativa de reforma, sería la fusión del Distrito Sucre del Estado Miranda al Distrito Federal, a través de un convenio celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Ejecutivo Estadal del Estado Miranda, ratificado por el Senado y la Asamblea Legislativa de dicho Estado, en el cual se convenga en la cesión del territorio del Distrito Sucre.

En esta forma, no sólo se lograría un régimen administrativo único para la ciudad de Caracas y su área metropolitana, sino que adquiriría también sentido el Distrito Federal. Caracas, como capital de un Estado Federal, actualmente está dividida en dos porciones urbanas, una de las cuales está en el Distrito Federal. No puede razonablemente afirmarse ni pensarse que la sede de los poderes nacionales sólo está al oeste de la ciudad, pues ello implica la ruptura de la necesaria unidad de la misma.

En todo caso, la uniformización del régimen de la ciudad de Caracas como Distrito Federal implicaría la necesaria reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal, con el objeto de aclarar en forma precisa, el régimen de gobierno del mismo. Todo Distrito Federal, insistimos, conlleva esencialmente, la intervención del Poder Nacional en la conducción de los intereses locales. La autonomía municipal en un Distrito Federal —y empleo el término a pesar del confusiónismo que lo rodea y de la crisis que la revolución urbana ha producido sobre su contenido— está por tanto necesariamente atenuada.

En esta forma, el régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal estaría a cargo, como ahora, de una autoridad ejecutiva designada por el Poder Nacional y de una autoridad legislativa elegida por sufragio. Debe aclararse definitivamente que el Concejo Municipal en el Distrito Federal, no tiene, en absoluto, facultades administrativas, sino solamente de legislación local y de control administrativo y político. En esta forma, se conserva el derecho de los habitantes de la ciudad a intervenir, a través de los

Concejales, en el gobierno de la misma, y se mantiene la esencia del Distrito Federal.

La otra alternativa para la solución del problema planteado por la estructura administrativa del área metropolitana de Caracas radica en el mantenimiento de la división del Valle entre dos jurisdicciones logrando su coordinación a través de una ley especial.

En efecto, de continuar la partición del área metropolitana de Caracas entre el Distrito Federal y el Distrito Sucre del Estado Miranda, sería necesario prever mecanismos de integración global y forzosos desde el punto de vista administrativo. No escapa a la observación de cualquiera, lo absurdo que resulta el que la prestación de los servicios públicos urbanos tenga un límite espacial, y el que su continuidad dependa de la variable posición política de los municipios respectivos. No tiene sentido alguno desde el punto de vista urbano, el que para la prestación de los servicios de distribución de agua y recolección de aguas negras, distribución de energía eléctrica, transporte urbano, aseo urbano, existan dos autoridades distintas en la misma ciudad, y en su caso, sea necesario obtener dos concesiones diferentes. En este campo, sin embargo, el absurdo llega a su más terrible dimensión, cuando se observa que en lugar de integrar el área metropolitana, se pretende desintegrarla aún más, con la creación de un nuevo Distrito y una nueva Municipalidad en él, como resultado de la proposición que recientemente ha estado discutiendo la Asamblea Legislativa del Estado Miranda.

Ahora bien, para lograr la uniformidad requerida por el área metropolitana, es necesario acudir a una ley especial que coordine la actividad administrativa en la ciudad. El mecanismo de coordinación estaría en mancomunar forzosamente o en federar las dos municipalidades que tienen jurisdicción en el área metropolitana, y establecer una autoridad de coordinación, superior a las autoridades existentes, en el solo ámbito administrativo.

La autoridad de coordinación estaría integrada por representantes calificados de las municipalidades federales, y por representantes del Poder Nacional dado el carácter de capitalidad de la ciudad, y dada la intervención financiera que siempre tiene en las obras de envergadura de Caracas. Esta autoridad de coordinación sería un Consejo o Comisión Metropolitano el cual estaría presidido por ejemplo, por el Gobernador del Distrito Federal e integrado por los Presidentes de los Concejos Municipales del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, por el Gobernador del Estado Miranda y por un funcionario designado por el Poder Ejecutivo. Esta autoridad impondría su decisión a las autoridades municipales de las municipalidades federales, y los órganos para hacerlas cumplir serían sus directivos.

La reestructuración administrativa del área metropolitana de Caracas, es quizás uno de los aspectos de la reforma que más dificultades puede tener, fundamentalmente de tipo político.

En primer lugar, es bastante difícil pensar que el Estado Miranda vaya a ceder la parte más rica de su territorio, y la que más ingresos tributarios o por situado le produce. Por ello la solución de la fusión del Distrito Sucre al Distrito Federal, es quizás lejana. Por otra parte, políticamente tendrá también enormes dificultades al reformar la Ley Orgánica del Distrito Federal para reforzar la posición del Ejecutivo local y precisar, en sus justos límites, las competencias del Concejo Municipal.

En todo caso, los mecanismos de reestructuración implican, o la elaboración de una ley especial de coordinación del área metropolitana de Caracas, o la reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal. Provisionalmente sin embargo, puede acudir a mecanismos de cooperación intermunicipal a través de la asociación voluntaria de las Municipalidades o a través de la constitución de mancomunidades para atender determinados servicios que afectan a toda el área.

25. El otro aspecto de la Reforma Estructural que exige la incorporación al desarrollo, es el burocrático, tan trajinado y comentado. No creo que sea necesario insistir mucho en su importancia, aun cuando si es bueno señalar que esa Reforma burocrática, contrariamente a lo que se piensa generalmente, no tiene por objeto simplemente la reducción del personal que presta sus servicios al Estado, sino fundamentalmente, mejorar su rendimiento y eficacia, y por tanto, lograr una mayor productividad en el sector público. Para ello es necesario un correcto sistema de selección y capacitación del personal, y el establecimiento consecuencial de ciertos niveles de remuneración, estabilidad y seguridad social para el mismo.

26. El segundo aspecto de la Reforma Administrativa que en mi criterio es necesario hacer para motorizar el desarrollo, es el aspecto funcional. La reestructuración orgánica de la administración pública conlleva, necesariamente, la atribución de funciones a esos órganos reestructurados. Por ello, la reforma orgánica y burocrática, por sí solas, no darían lugar a una mayor eficacia o rendimiento administrativo, si no están acompañados de una reforma funcional que tienda a la racionalización de competencias y en su caso, a su delegación, desconcentración o descentralización; y al perfeccionamiento y tecnificación de los procedimientos y métodos incorporando a los mismos los adelantos de la tecnología y mecanización.

VII. CONCLUSION

27. Estas son en líneas generales las modalidades que en mi criterio debe revestir una Reforma Administrativa para el desarrollo. La tarea, ciertamente, es impresionante, pero no queda otra alternativa: o reformamos las estructuras políticas y administrativas y nos incorporamos al desarrollo, o no comprendemos la necesidad de esos cambios, y simplemente perecemos.

Hasta aquí hemos visto cómo, si nuestra única alternativa es el desarrollo, la incorporación al mismo exige una serie de reformas estructurales, un cambio en definitiva, que sólo pueden llevarse a cabo mediante mecanismos de planificación y con una intervención y conducción de un Estado renovado, renovador y reformista, que debe comenzar por dotarse de un instrumental adecuado para sus nuevas funciones, mediante la reforma de sus estructuras administrativas. La conclusión que de ello puedo sacar surge de los dos extremos del razonamiento: no puede haber desarrollo, no puede haber reformas de estructuras, sin adecuados mecanismos administrativos que las viabilicen.

Esto me hace recordar, para concluir, las frases del gran estadista francés Pierre Mendès-France, en su libro "La República Moderna" cuyo contenido, frente a la reciente crisis institucional y social de Francia y de su V República, puede ser calificado de profético. Mendès-France decía: "Yo desafío a cualquier hombre político, a cualquier partido, a emprender mañana una auténtica democratización de la enseñanza, a modificar la distribución de la renta en provecho de las clases desfavorecidas, a asegurar el control por el Estado de ciertas posiciones dominantes de la economía, a asegurar, en lo sucesivo, el respeto de las libertades fundamentales y de los derechos del hombre, a hacerse obedecer por un ejército que esté identificado con la Nación... si los problemas institucionales no han tenido previamente una solución correcta o, lo que es igual, si previamente no se han elegido las palancas que para ello convendría emplear".⁵¹ Estas palabras frente al panorama del próximo período constitucional, hacen que nosotros o mejor dicho, nuestra generación, desafíe a los políticos actuales, y se decida, por sobre ellos, a asumir el reto que tiene planteado desde hace pocos años.

51. Vid. Pierre Mendès-France, *La República Moderna*, Madrid, 1963, página 5.

APENDICE N° 2

LA REFORMA ADMINISTRATIVA PARTE IV, B DEL PROGRAMA DE GOBIERNO DE RAFAEL CALDERA, PRESIDENTE DE VENEZUELA 1969-1974 ⁵²

1. LINEAMIENTOS GENERALES

1.1. La realidad actual del sistema político venezolano, nos muestra al Estado con amplios poderes de intervención en la Sociedad sin que el imperativo fundamental —el desarrollo integral— sea el objetivo consciente de su acción. Esta realidad plantea ineludiblemente la necesidad de la Reforma Administrativa.

1.2. En efecto, en la actualidad, pocos campos o sectores de nuestra vida económica y social escapan de una intervención del Estado, o al menos, de la presencia del Estado. Esta realidad, por otra parte, es una de las características de la administración moderna. Debe, sin embargo, reorientarse ese intervencionismo, en función del desarrollo integral y de la construcción de una sociedad democrática, solidaria y pluralista.

1.3. Las exigencias propias de nuestro subdesarrollo, hacen necesario que el Estado asuma la dirección del proceso de desarrollo, que es imperioso, y canalice u oriente toda la actividad nacional hacia esa meta.

1.4. Ahora bien, antes de esas dos realidades fundamentales, la de reorientar el intervencionismo estatal y la de dirigir el desarrollo integral, surge como necesidad ineludible, para canalizarse y viabilizarse en la forma más eficiente, la de la adaptación de las estructuras políticas y administrativas, a las mismas.

52. Publicado originalmente en tabloide en agosto de 1968. Para esta publicación se ha tomado de la 2ª edición, publicada por la OCI en 1971, páginas 247 a 262.

1.5. En efecto, la estructura actual del Estado y de la Administración, sus órganos y sus procedimientos y sistemas, son materialmente los mismos que los establecidos en el siglo pasado, cuando las características de la actuación estatal eran el abstencionismo y el "dejar hacer" y por tanto, cuando el Estado sólo tenía como misión el ejercicio de funciones de policía.

1.6. Es imprescindible, por tanto, la revisión y adaptación de las estructuras políticas y administrativas del Estado a las exigencias actuales.

Esto es lo que se denomina Reforma Administrativa, y que no es otra cosa que la acción permanente y sistemática de revisión, sustitución, o mejoramiento de los órganos administrativos, de su actitud y de los métodos que utilizan, en virtud de una nueva concepción política del Estado y de su función.

1.7. Esta Reforma Administrativa debe llevarse a cabo bajo dos ángulos netamente diferenciados: un plano estructural y un plano funcional.

1.8. La Reforma estructural debe acometer la revisión y adaptación de la estructura administrativa del Estado desde el punto de vista orgánico y burocrático. Debe proyectarse entonces no solo sobre el establecimiento de un adecuado y racional reparto de las tareas públicas entre los distintos entes y órganos administrativos, sino también, sobre los diversos problemas que en la actualidad tiene planteados la administración del personal público o de los servidores del Estado.

1.9. La Reforma Funcional en cambio debe proveer a la racionalización de las competencias, sistemas, métodos y procedimientos de la actividad administrativa; en otras palabras, a la adaptación de los métodos y procedimientos actuales de trabajo de la administración pública a las nuevas técnicas, para lograr una adecuada eficacia y productividad y la incorporación de los sectores populares al desarrollo del país.

2. LA REFORMA ESTRUCTURAL

2.1. *La Reforma Orgánica*

2.1.1. *Lineamientos Generales:*

2.1.1.1. La estructura actual de la administración venezolana es el resultado del crecimiento inorgánico de sus instituciones, a medida que ellas han asumido nuevas funciones y cometidos. El cre-

cimiento de la administración por tanto se ha realizado por agregación, lo que ha dado origen, frecuentemente a una duplicidad de funciones.

2.1.1.2. Frente a ese crecimiento inorgánico, se impone como primera medida de reforma, establecer una organización estructural para la administración pública en su conjunto que evite la duplicidad y dispersión de funciones, y permita racionalmente, cumplir los objetivos y cometidos estatales. En ese orden de ideas, es necesario además, coordinar las labores que desarrollan las diversas instituciones buscando una unidad de programas.

2.1.1.3. En base a lo anteriormente señalado, la Reforma Orgánica debe englobar los Niveles Superiores de la Administración, los Ministerios, la Administración Institucional y la Administración Regional y Local.

2.1.2. *La Reestructuración de los Altos Niveles de Administración Pública Nacional*

2.1.2.1. *Lineamientos generales*

2.1.2.1.1. *Introducción:*

En líneas generales, se debe afrontar la reestructuración de los Niveles Superiores de la Administración, a través de la creación de diversos organismos adscritos directamente al Presidente de la República, y que serían la Secretaría para la Planificación, la Secretaría para la Promoción Popular, la Secretaría para la Reforma Administrativa, la Secretaría de Información y Propaganda y la Secretaría de la Presidencia de la República. Se institucionalizan los Programas adscritos a la Presidencia de la República y se pretende, asimismo la reestructuración del Consejo de Ministros y la creación de las Comisiones Interministeriales, como un primer paso para reagrupar y reducir los Ministerios.

No se esbozan las líneas de reforma de tres organismos de máxima importancia: la Procuraduría General de la República, la Fiscalía General de la República y la Contraloría General de la República, pues en los últimos años el primero de ellos ha sido dotado de una nueva ley y los dos segundos cuentan con Proyectos de Ley, bastante flexiblemente concebidos, que actualmente son objeto de discusión en el Congreso.

2.1.2.1.2. *La Presidencia de la República:*

2.1.2.1.2.1. Los lineamientos generales para la conducción de los intereses del Estado deben estar en manos del Presidente de

la República. Para ello debe contar con la asesoría de organismos claves, que a la vez sean mecanismos de elaboración y control de las grandes políticas nacionales.

2.1.2.1.2.2. *Secretaría de la Planificación:*

El primero de dichos organismos es el de la Planificación, el cual deberá tener a su cargo la elaboración y orientación de los planes de desarrollo económico, humano y social, físico y urbano, así como la vigilancia de la correcta ejecución de los mismos.

Dos objetivos fundamentales se procurarán:

a) Un sistema de planificación democrática a través de mecanismos de consulta y participación de los sectores no estatales: Sindicales, Organizaciones Campesinas, Organismos de la Producción, y

b) Un plan cuya aplicación sea vinculante para el sector público a todos sus niveles y no simplemente indicativo para el sector privado, utilizando todos los mecanismos de estímulo con que cuenta el Estado para lograr la ejecución del Plan en este sector, sin que ello lo convierta en un plan totalitario.

Esta Secretaría debe tener un nivel inmediatamente inferior al Consejo de Ministros. (Ver Planificación del Desarrollo).

A este organismo debe corresponder particularmente, por otra parte, la planificación y coordinación de las actividades económicas del Estado.

Este organismo absorbería, fortalecidas, las funciones actuales de CORDIPLAN.

2.1.2.1.2.3. *Secretaría para la Promoción Popular:*

Al mismo nivel del anterior debe estar ubicada la Secretaría para la Promoción Popular.

Esta Secretaría, será el instrumento del Ejecutivo para garantizar la aplicación de la decisión política que le asigna a la promoción popular una posición prioritaria, tanto en lo programático como en lo institucional, en todos los momentos de la acción gubernamental. (Ver: "Promoción Popular").

2.1.2.1.2.4. *Secretaría para la Reforma Administrativa:*

Además de la Secretaría del Plan y la de Promoción Popular, debe estar también al mismo nivel que el anterior, la Secretaría para la Reforma Administrativa.

A la Secretaría para la Reforma Administrativa corresponde llevar adelante la reestructuración de las instituciones administrativas, la tecnificación y perfeccionamiento de los sistemas y procedimientos y lo relativo al personal público.

Esta Secretaría en todo caso, absorbería también las funciones de la Comisión de Administración Pública.

2.1.2.1.2.5. *La Secretaría de Información y Propaganda:*

Su tarea fundamental será la de servir de canal de comunicación expedito y objetivo entre pueblo y gobierno. A tal efecto, consultará, periódicamente, a la opinión pública con la utilización de las técnicas más modernas. Presentará, en forma clara, los objetivos que el Gobierno persigue en sus diversos programas para permitir una participación y control cada vez más conscientes de todos los sectores del país en la marcha de la gestión estatal. Especial énfasis se dará a la difusión del Plan de Desarrollo.

2.1.2.1.2.6. *La Secretaría de la Presidencia de la República:*

Tendría por objeto fundamental, además de canalizar los asuntos oficiales del Presidente, llevar la Secretaría del Consejo de Ministros y de las Comisiones Interministeriales. Las funciones de coordinación que actualmente ejerce de hecho, serían precisadas y concretadas a los solos efectos administrativos, conforme a los lineamientos determinados por los Organismos indicados anteriormente. Le corresponderá, especialmente, la coordinación de los Programas Nacionales de la Presidencia.

2.1.2.1.2.7. *Los Programas Nacionales de la Presidencia*

2.1.2.1.2.7.1. A los efectos de desarrollar Programas Nacionales que requieran una acción inter y supra sectorial, para afrontar algunos de los más cruciales problemas específicos del país, y mientras la reestructuración del aparato administrativo no se logre, el Presidente de la República creará organismos interministeriales de coordinación cuya función será la de impulsar y coordinar la ejecución de esos programas.

2.1.2.1.2.7.2. A fin de evitar la multiplicación de cargos y funciones, la dirección de los organismos interministeriales de coordinación podrá serle atribuidas al funcionario que dirija la estructura administrativa más directamente vinculada con el problema en cuestión y que cuente con medios y mecanismos más apropiados para afrontarlo.

Así se procederá respecto a la Vivienda, la Familia, la Juventud y otras materias de parecida dimensión.

2.1.2.1.2.7.3. A través de este mecanismo y el de las Comisiones Interministeriales Permanentes, se irán ensayando las nuevas estructuras sectoriales y, una vez evaluadas esas experiencias y sometidas al estudio del Organismo de la Planificación y del Organismo de la Reforma Administrativa, se procederá a su institucionalización definitiva.

2.1.2.1.3. *El Consejo de Ministros:*

La reestructuración de los niveles superiores de la administración debe abarcar además al Consejo de Ministros, con el objeto de convertirlo en el organismo de primera importancia en la conducción de los intereses nacionales.

A tal efecto, debe descargársele de la consideración de muchos asuntos de secundaria importancia que actualmente ocupan la mayor parte de sus deliberaciones y deben someterse a su consideración los problemas realmente fundamentales que hoy son decididos en ocasiones sin el conocimiento del Consejo de Ministros.

La reforma fundamental debe incidir en la creación de las Comisiones Interministeriales Permanentes, que funcionen como un Consejo de Ministros reducido, pero con los mismos niveles de decisión que aquél. Estas Comisiones Interministeriales Permanentes podrían abarcar sectores fundamentales: desarrollo económico; desarrollo humano y social; transporte y comunicaciones; política y defensa nacional.

2.1.3. *La Reestructuración Ministerial:*

2.1.3.1. La realidad de la Planificación del Desarrollo, como uno de los imperativos que tiene planteado el Estado en Venezuela, exige evidentemente una readaptación de la estructura ministerial a esa realidad.

2.1.3.2. En efecto, la actual estructura ministerial, que sustancialmente es la misma de la administración venezolana del siglo pasado, tiene su origen fundamentalmente en el desgajamiento sucesivo de ministerios anteriores. Los actuales ministerios por tanto, han surgido fundamentalmente por necesidades de división del trabajo, dado el aumento progresivo de las actividades estatales, antes que por una racionalización global de las estructuras administrativas.

2.1.3.3. Ahora bien, la formulación de un plan global del desarrollo económico hace imprescindible acometer la revisión de las estructuras ministeriales, puesto que son ellos los instrumentos directos de ejecución del plan, para aumentar la eficacia de la Administración Pública, de manera que pueda satisfacer exigencias del desarrollo.

2.1.3.4. Lo anterior conduce al planteamiento de una nueva división de los ministerios y de una redistribución de competencias entre los mismos para remodelar la administración en grandes bloques según las exigencias de ejecución del Plan.

Sin embargo, dada la rigidez del actual Estatuto Orgánico de Ministerios, ello implica la vigencia de una Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional que dé una estructura flexible, fácilmente adaptable a las exigencias del proceso de cambio y que permita las concentraciones o desconcentraciones de funciones.

De acuerdo a la distribución de materias y realidades económico-sociales que haga el plan de desarrollo, puede, como medida a tomar de inmediato, procederse a lograr una efectiva coordinación entre los diversos despachos ministeriales que tengan que ver con la materia o realidad específica. Esta coordinación debe lograrse a través de los Organismos Interministeriales de Coordinación y de las Comisiones Interministeriales Permanentes antes analizadas, y las cuales, en el futuro, pueden dar lugar a una completa reestructuración ministerial que dé origen a un número menor de ministerios con competencias más extensas.

2.1.3.5. La reestructuración ministerial, por otra parte, debe incidir en la estructura interna de cada ministerio, buscando una racional distribución de competencias entre las diversas direcciones de los mismos. Esta reestructuración puede hacerse de inmediato por vía reglamentaria, a través de un instrumento que sustituya al viejo Reglamento de la derogada Ley de Ministerios. Dentro de esa reestructuración interna, en todo caso, debe ponerse especial atención a la organización de la segunda Jefatura del Ministerio, es decir, a la Dirección General, a cuyo cargo esté la ejecución de los programas que prepare el organismo de la Reforma Administrativa. Asimismo debe concebirse cuidadosamente una Dirección de Programas y Proyectos que tenga a su cargo el concebir estos medios de ejecución de los Planes de Desarrollo. Dentro de cada Ministerio deberá distinguirse, con toda claridad, los niveles políticos no sujetos a la carrera administrativa de los niveles propiamente administrativos y técnicos, a los cuales se les brindará el máximo de estabilidad.

2.1.3.6. La reestructuración ministerial debe tener en cuenta la división en Regiones, que impone hoy la planificación del des-

arrollo, para acoplar las diversas zonas que hoy existen en los diversos Ministerios a los Organismos Regionales de Desarrollo.

2.1.4. *La reestructuración de los Institutos Autónomos y las empresas del Estado.*

2.1.4.1. *Lineamientos Generales:*

2.1.4.1.1. Gran parte de la intervención del Estado en la vida económica se lleva a cabo activamente, mediante los Institutos Autónomos o de la creación o asunción de empresas económicas.

2.1.4.1.2. La gestión económica del Estado bien controlada y canalizada a través de planes, es una útil asunción de empresas económicas.

2.1.4.1.3. Actualmente, sin embargo, la intervención activa del Estado en la prestación de servicios y en la economía, alcanza grados alarmantes de dispersión y descontrol, originados fundamentalmente por su carácter inorgánico.

2.1.4.1.4. Surge la necesidad de reorganizar los Institutos Autónomos y las entidades económicas estatales y de coordinar y controlar su actividad.

2.1.4.2. *La Reforma de las formas jurídicas y del control:*

El objetivo fundamental a perseguir en una ley que deberá elaborarse, debe ser el reestructurar las formas jurídicas que debe utilizar el Estado para desarrollar esas actividades y el de regular, detalladamente, los mecanismos de control necesarios.

2.1.4.2.1. *Formas jurídicas:*

En cuanto a las formas jurídicas que el Estado debe utilizar para desarrollar sus actividades económicas, éstas deben agruparse así:

2.1.4.2.1.1. *Entes con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado:*

2.1.4.2.1.1.1. Los Institutos Autónomos, entendiéndose por tales, a las personas jurídicas de derecho público, especialmente creadas mediante ley conforme a las prescripciones de una Ley Orgánica, con un patrimonio propio o independiente del Fisco Nacional, para realizar regularmente diversas actividades de índole estrictamente administrativa o de carácter industrial o comercial.

Deben distinguirse los Institutos de Servicio de los Institutos de financiamiento.

2.1.4.2.1.1.2. Las Sociedades mercantiles de capital público, o empresas públicas, entendiéndose por tales a aquellas personas jurídicas de derecho privado creadas por el Estado, directamente o a través de Institutos Autónomos o de otras empresas públicas, para la realización de actividades industriales o comerciales, siempre que el Estado, directa o indirectamente, sea único accionista o tenga participación superior al 75 por ciento del capital social. Asimismo, se consideran sociedades mercantiles de capital público, las ya constituidas en las cuales posteriormente el Estado, directa o indirectamente, adquiera una participación superior a la proporción indicada.

2.1.4.2.1.1.3. Las sociedades mercantiles de economía mixta, es decir aquellas personas jurídicas de derecho privado constituidas por el Estado o en las que éste participe, directa o indirectamente, conjuntamente con uno o más personas naturales o jurídicas de derecho privado, siempre que su participación sea del 50 por ciento o mayoritaria aun cuando inferior al 75 por ciento del capital social.

2.1.4.2.1.2. *Entes sin personalidad jurídica propia:*

Deben consagrarse, además, los servicios administrativos autónomos sin personalidad jurídica, con dependencia directa de la administración central, pero con autonomía funcional, sobre todo, presupuestaria, que deben realizar diversos cometidos estatales. Estos entes permitirán la reducción de los Institutos Autónomos que hoy existen.

2.1.4.2.2. *El Control*

2.1.4.2.2.1. *El Control Parlamentario:* El primer mecanismo de control que debe perfeccionarse es el control parlamentario que debe hacerse, fundamentalmente, desde el punto de vista financiero. En esta forma, debe establecerse como obligatoria el que vaya como anexo al Proyecto de Ley de Presupuesto la lista o nomenclatura de las empresas del Estado y debe perfeccionarse o institucionalizarse la Comisión Parlamentaria para las Empresas del Estado.

2.1.4.2.2.2. *El Control Administrativo:* En segundo lugar, debe precisarse uniformemente el control administrativo, el cual abarca diversas fases. Ante todo, debe uniformarse el régimen de los actos

que están sometidos a control de tutela. Por otra parte, debe precisarse el ámbito del control que debe ejercer sobre las Empresas del Estado, la Secretaría de la Planificación, en relación a la ejecución del Plan. Particular cuidado ha de darse al control sobre las operaciones de Crédito Público. En todo caso, debe dejarse abierta la posibilidad de atribuir a un solo ente administrativo, las facultades de control de tutela que podría ser un Consejo de Control.

2.1.4.2.2.3. El Control de la Contraloría General de la República:

Deben detallarse, además, las modalidades del control que debe ejercer la Contraloría General de la República sobre las Empresas Públicas. En cuanto al control previo, es necesario regularizar la situación que actualmente existe y exigirlo respecto a ciertos actos contractuales de importancia.

2.1.4.2.3. Soluciones Inmediatas:

2.1.4.2.3.1. Sin embargo, prescindiendo de reformas legislativas, la coordinación de las actividades de los Institutos Autónomos y de las Empresas del Estado para su adaptación al Plan de Desarrollo puede hacerse inmediatamente creándose el Consejo de Institutos Autónomos previsto por la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional vigente.

2.1.4.2.3.2. Dicho Consejo de Institutos Autónomos tiene atribuida la facultad de "velar por la coordinación de las funciones propias de dichas entidades, a fin de procurar que el cumplimiento de aquellas se ajuste a un plan de conjunto que evite la dispersión de sus actividades y de sus gastos".

2.1.4.2.3.3. El Consejo de Institutos Autónomos, integrado por los Presidentes o Directores de los Institutos, debe en todo caso estar presidido por el funcionario a cuyo cargo esté la Secretaría para la Planificación a que se ha hecho referencia. Esa es la mejor garantía de que los Institutos Autónomos y sus empresas subsidiarias, se ajustarán al Plan de Desarrollo. Por otra parte, así constituido el Consejo, la Secretaría para la Planificación puede ejercer un control directo sobre la participación de dichas entidades en la ejecución del plan.

2.1.5. *La Administración Regional y Municipal:*

2.1.5.1. *Líneas generales:*

Es evidente que la actual división político-administrativa del país es irracional e inoperante. Ella no se adapta a las necesidades y posibilidades de las diversas regiones del país y su sistema estructural es uniforme, con lo cual no responde tampoco a las magnitudes y exigencias de las diversas situaciones. Por otra parte, los sistemas de participación son completamente ineficaces.

Es por ello que las líneas fundamentales deben inspirar la reforma estructural:

2.1.5.1.1 La racionalización de la división político-territorial, a los efectos administrativos, a partir de los recursos y necesidades de la población tal y como ella está hoy localizada en el territorio nacional y en vista de los planes de desarrollo regional.

2.1.5.1.2. La diversidad de sistemas estructurales que pueden adoptarse de acuerdo con las magnitudes de población y de programas a realizar por cada unidad territorial.

2.1.5.1.3. A todos los niveles es necesario mejorar los actuales sistemas de participación democrática. Por la creación de Consejos Consultivos y Comisiones permanentes de trabajo, en los Organismos de Planificación y Programación —regionales y municipales— en los cuales debe preverse la participación de las organizaciones populares para que intervengan en las labores de diagnóstico y acaparación de alternativas. Por una nueva visión de la ejecución de los planes en los cuales deben las organizaciones populares tener una responsabilidad muy importante, debidamente controlada por la administración.

2.1.5.2. *La Administración Regional:*

2.1.5.2.1. No aparece hoy como factible ni aconsejable el dejar de lado la actual división territorial de las diversas entidades federales. Sin embargo, debe reagrupárselas a la luz de los planes de desarrollo en siete u ocho grandes regiones, que, a los efectos administrativos, correspondían a otros tantos Organismos de Desarrollo Regional.

Deben aprovecharse las enseñanzas que derivan de los organismos de desarrollo regional hoy existentes para, una vez corregidos los defectos estructurales que la gran mayoría de ellos presentan, integrarlos eficazmente en el proceso de planificación del desarrollo e impulsarlos audazmente por medio de la asignación de recursos suficientes al cumplimiento de sus tareas.

2.1.5.2.2. Desde el punto de vista estructural deben atenderse dos problemas:

1) La integración en esos organismos de Desarrollo Regional de los organismos administrativos nacionales cuya zonificación debe revisarse con este fin, así como la integración de las estructuras administrativas de las actuales entidades federales (Gobernaciones y sus Direcciones) y las de las estructuras de la Administración Municipal.

2) La participación de los sectores no públicos y particularmente de las organizaciones populares, en los Organismos de Desarrollo Regional, a través de un sistema flexible de consultas y de representación de los sectores interesados en los Consejos Consultivos y en las Comisiones permanentes de trabajo.

2.1.5.2.3. La delimitación de las regiones ha de hacerse con el fin de lograr un desarrollo geográficamente más armónico y socialmente menos desequilibrado y a partir de las características de las regiones naturales y sus actuales polos de desarrollo, pero concebidas como instrumentos de planificación del desarrollo.

2.1.5.2.4. Es necesario que la delimitación sea flexible, a fin de poder ir adaptando el ámbito espacial de cada una de ellas a la marcha del proceso de desarrollo.

2.1.5.3. *La Administración Municipal:*

2.1.5.3.1. Debe concebirse este nivel como un mecanismo de pura ejecución de los programas nacionales y regionales, pero al mismo tiempo de auto-gestión de los programas puramente locales y por tanto, como la estructura administrativa donde el grado y las formas de participación de la población son mayores y más variadas.

2.1.5.3.2. A partir de la realidad existente es necesario dictar la Ley Orgánica de Municipios, en la cual deben admitirse varias formas de gobierno y autonomías municipales que puedan ser aplicadas a la muy diversa tipología de nuestras municipalidades.

2.1.5.3.2.1. En las localidades pequeñas el sistema debe ser simple. Se les deben ofrecer servicios de administración y programación. Se les puede agrupar en Distritos y se deben impulsar asociaciones de municipalidades para la prestación y recepción de servicios.

2.1.5.3.2.2. En las localidades medianas el sistema puede ser similar al vigente, pero con mayor grado de eficiencia. El mecanismo de la mancomunidad, previsto por la Constitución debe ser

utilizado para organizar servicios comunes técnicos, administrativos, de programación y aun de prestación.

2.1.5.3.2.3. En las grandes ciudades el sistema debe ser radicalmente modificado para lograr: 1) *mayor eficacia*, 2) *mayor participación de la población* a través de la creación y apoyo de múltiples estructuras de organización de la población (juntas de vecinos, clubes juveniles, centros familiares, etc.), con los cuales es necesario establecer sistemas de consulta y acción conjunta, 3) *una redistribución de competencias* que permita mayor ingerencia de los organismos regionales y nacionales en los problemas que así lo exigen.

2.1.5.3.2.3.1. En las grandes ciudades el logro de esos tres objetivos debe hacerse a través del establecimiento del gobierno local a dos niveles, utilizando la fórmula federativa, mediante la creación de Distritos o Circunscripciones Metropolitanos. En efecto, la Constitución vigente establece que los Municipios podrán ser agrupados en Distritos, lo que en el ámbito metropolitano serían Distritos metropolitanos. En esta forma, además, la Ley Orgánica del Régimen Municipal puede establecerse que la iniciativa de agrupación esté no sólo a nivel local, sino estatal, regional o nacional.

El Gobierno local a dos niveles, en todo caso, supondría la creación de un consejo metropolitano con competencia en todo el Distrito, que estaría integrado, además, por representantes de los niveles superiores regional o nacional.

2.1.5.3.2.3.2. En las grandes ciudades cuya zona urbanizada sólo esté ubicada en uno de los actuales distritos de los Estados de la República, para el establecimiento del Gobierno a dos niveles habría que pensar en el fraccionamiento del Distrito creando autoridades locales a nivel de municipio y establecer la autoridad metropolitana a nivel del distrito.

En todo caso, la autoridad a nivel de la Circunscripción o Distrito Metropolitano tendría competencia para los servicios de interés metropolitano (salubridad, vialidad, transporte, distribución de agua, etc.) y para la ejecución del Plan de Desarrollo Urbanístico y las diversas autoridades locales integradas (municipios) tendrían competencia para los servicios estrictamente locales conforme a las directivas de la autoridad metropolitana.

2.1.5.3.2.3.3. Mientras se logra la reforma de la legislación vigente, puede acudir a mecanismos de cooperación intermunicipal a través de las asociaciones de municipios y de las mancomunidades.

2.1.5.3.3. Es necesario un audaz Programa de Promoción Popular para preparar a la población a la autogestión y la participación en la administración local.

2.1.5.3.4. Es necesario un constante plan de capacitación del personal de la Administración local para aumentar su eficacia y prepararlos para promover y recibir la participación de la población.

2.1.5.3.5. Se crearán organismos nacionales y regionales de asesoría y servicios técnicos para que auxilien a los organismos municipales en el cumplimiento de sus tareas.

2.1.5.3.6. Las unidades y servicios de programación, a nivel de la administración local, deben nutrir con informaciones y proyectos a las Corporaciones de Desarrollo Regional. Al mismo tiempo deben velar por la ejecución de los Planes de Desarrollo Nacional y Regional.

2.2. *La Reforma Burocrática*

2.2.1. *Lineamientos Generales:*

2.2.1.1. Contrariamente a lo que con generalidad se piensa, la reforma burocrática de la Administración Pública no tiene por objeto la reducción del personal que presta sus servicios al Estado, sino fundamentalmente mejorar su honestidad y eficacia y, por tanto, lograr moralidad y productividad en el sector público, e incorporar definitivamente a los servidores del Estado a las tareas del desarrollo. Es claro que, como consecuencia, se evitará el exceso de personal.

2.2.1.2. Los objetivos fundamentales de la Reforma Burocrática son entonces:

2.2.1.2.1. Aumentar la honestidad y el rendimiento de la burocracia, asegurando un correcto sistema de selección y capacitación de personal, de clasificación de cargos y de control de su gestión.

2.2.1.2.2. Lograr un adecuado nivel de remuneración, estabilidad y seguridad social para el personal.

2.2.1.2.3. Convertir la burocracia en un agente de animación de la población y de promoción de la organización y participación popular, para lograr su incorporación activa en el Desarrollo Planificado.

2.2.1.3. Mientras no sea posible obtener la aprobación de la Ley de Carrera Administrativa, orientada hacia estos objetivos, debe

utilizarse el Decreto Presidencial 394 de 1961, modificándolo para que sirva a la Reforma Burocrática.

2.2.1.4. Todas las funciones y atribuciones dadas a la Reforma Burocrática deben estar centralizadas y deben ser conducidas por el Organismo para la Reforma Administrativa.

3. LA REFORMA FUNCIONAL

3.1. *Asuntos generales:*

3.1.1. La reestructuración orgánica de la Administración Pública conlleva, necesariamente, la atribución de funciones a esos órganos reestructurados. Por ello, las reformas orgánica y burocrática, por sí solas, no darían lugar a una mayor eficacia o rendimiento administrativo, si no están acompañadas de una reforma funcional.

3.1.2. En efecto, una Administración que sea motor del desarrollo integral en una sociedad democrática, solidaria y pluralista requiere, desde el punto de vista de su funcionamiento, un alto grado de eficacia y una activa actitud que promueva la participación de la población.

3.1.3. El modo como han aparecido los diversos organismos de la estructura administrativa y el poco sentido de eficiencia y servicio de quienes han tenido la responsabilidad máxima de conducir el país, han tenido como consecuencia un verdadero caos en los aspectos funcionales. Los esfuerzos que se han hecho por poner limitación a esta situación han sido timoratos y superficiales. Por ello se requiere una acción constante, profunda y audaz en varios aspectos de esta cuestión.

3.1.4. La Reforma Funcional debe abarcar entonces los siguientes aspectos: racionalización de las competencias, delegación, desconcentración, descentralización; perfeccionamiento de los procedimientos y métodos y tanto desde el punto de vista jurídico como técnico; institucionalización de sistemas de consulta con sectores populares; y delegación de la ejecución de programas gubernamentales en las organizaciones populares.

3.2. *Racionalización de las competencias:*

3.2.1. La racionalización de competencias en la Administración se obtendrá, mediante la atribución concreta a cada órgano de aquellas competencias o atribuciones que esté en mejores condiciones para ejercer.

3.2.2. Esta racionalización debe comprender cuatro aspectos:

3.2.2.1. Eliminación de duplicidades innecesarias, muy frecuentes en la Administración Pública venezolana.

3.2.2.2. Coordinación de los organismos que, desde ángulos diversos pero complementarios, deben tener competencia sobre problemas concretos.

3.2.2.3. Atribución de los poderes necesarios al cumplimiento de los objetivos asignados a cada organismo administrativo.

3.2.2.4. Delimitación de las materias y cuestiones que deban ser competencias de los organismos de gobierno municipal, teniendo en cuenta la diversidad de sistemas que antes se han analizado.

3.3. *Desconcentración y descentralización:*

3.3.1. Debe ponerse en marcha un proceso de desconcentración y descentralización, utilizando los siguientes sistemas:

3.3.1.1. Admitir la delegación de competencias para materias concretas y mediante resoluciones publicadas en los órganos de publicidad oficial.

3.3.1.2. Proceder a atribuir, como competencias normales, determinadas materias, a órganos de jerarquía media e inferior, conservando los órganos superiores, los poderes de vigilancia y tutela.

3.3.1.3. Crear formalmente y a través de mecanismos de Derecho Público organismos con autonomía patrimonial pero sin personalidad jurídica.

3.3.1.4. Reestructurar los organismos con personalidad jurídica y patrimonio propio (Institutos Autónomos).

3.3.2. El proceso de descentralización debe estar regido:

1) Por el principio de la especialidad, es decir, en la medida que la atención de un problema nacional no pueda hacerse por el mecanismo ordinario de la administración centralizada, debe acudir a las diversas formas de descentralización.

2) Por el principio de la proporcionalidad, es decir, el grado de descentralización que se adopte debe ser el adecuado a las exigencias del problema que se quiere atender.

3.3.3. En todo caso, es necesario programar una etapa transitoria con un doble objetivo:

3.3.3.1. Modernizar la actual administración centralizada.

3.3.3.2. Reordenar la actual administración descentralizada.

3.3.4. El proceso de descentralización debe ser un instrumento para fortalecer la reforma de la Administración Regional y Municipal.

3.4. *Procedimientos y métodos*

Uno de los aspectos funcionales más gravemente atrasados en Venezuela es el de los Procedimientos y Métodos. En efecto, no existen normas jurídicas precisas y moderadamente concebidas que regulen la actividad administrativa. Al mismo tiempo, los sistemas y métodos utilizados son, en la mayoría de los casos, sumamente atrasados y no estandarizados. Por ello será necesario:

3.4.1. Normas jurídicas adecuadamente concebidas y precisas que regulen:

—el procedimiento constitutivo de los actos administrativos;

—el procedimiento de negociación de los contratos y concesiones administrativas;

—el procedimiento de impugnación de los actos administrativos tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional;

—el régimen de responsabilidad tanto de la Administración como de los funcionarios y empleados públicos, con especial énfasis en mecanismos que impidan el abuso del poder y la deshonestidad del personal público.

Todas esas normas deberán perseguir: seguridad jurídica; celeridad de la actividad administrativa; clara distinción entre el momento y la responsabilidad de decisión, de las de consulta y control; publicidad de las actuaciones no ligadas a materias de seguridad y orden público u otras de naturaleza reservada; corrección en el manejo de los ingresos y bienes públicos.

3.4.2. Sistemas y métodos a utilizar por la Administración, en los cuales se incorporen las técnicas modernas con el fin de obtener:

1) simplificación de las actuaciones y procedimientos;

2) estandarización de las operaciones;

3) rapidez y certeza en las tramitaciones;

4) eficacia en las intercomunicaciones, concebidas, además para provocar la iniciativa de los funcionarios en sugerir y aplicar me-

jas en los procedimientos y métodos y para facilitar la regionalización.

3.4.3. Con este fin es necesario utilizar los equipamientos más modernos que permitan mecanizar muchas de las actuaciones administrativas, evitando el despilfarro que frecuentemente se produce por subutilización de los equipos y maquinarias con que ya cuenta la Administración.

3.4.4. Es preciso profundizar los estudios ya efectuados en Venezuela para poder concebir los sistemas y métodos más adecuados a nuestras necesidades y recursos.

3.5. *Institucionalización de sistemas de consulta con sectores populares*

3.5.1. En todos los niveles de la Administración donde se hacen diagnósticos, se preparan alternativas o se adoptan decisiones ligadas con la planificación del desarrollo, debe procurarse la mayor participación posible de la población.

Esta tarea tiene como objetivos:

3.5.1.1 Conocer las necesidades, aspiraciones y valores de la población.

3.5.1.2. Integrar los intereses de los diversos sectores de la población, al señalar las prioridades de las diversas metas y programas.

3.5.1.3. Dar verdadera vigencia a la democracia.

3.5.1.4. Obtener el respaldo activo a las decisiones que se adopten.

3.5.2. Para que la participación de la población se produzca es necesario que la Administración Pública la promueva:

3.5.2.1. Dando a conocer el resultado de la labor de planificación del desarrollo.

3.5.2.2. Suministrando la información básica necesaria para que la población se forme un criterio objetivo y propio.

3.5.2.3. Estimulando la organización de la población y su intervención en el proceso de desarrollo.

3.5.2.4. Integrando representantes de las organizaciones populares a los organismos de planificación nacionales y regionales y

a los organismos de programación locales, en los Consejos Consultivos y en las Comisiones de Trabajo.

3.5.2.5. Haciendo constantes investigaciones sobre las necesidades, aspiraciones, valores y opiniones de la población.

3.5.2.6. En la medida en que sea factible y, particularmente en la Administración Municipal, utilizando mecanismos de democracia directa.

3.6. *Delegación de ejecución de programas*

3.6.1. Una de las exigencias que presenta la construcción de una sociedad democrática y pluralista, en la cual el Estado dé cumplimiento a la subsidiaridad, es replantearse los mecanismos de ejecución de los diversos programas elaborados por el Gobierno a sus diversos niveles.

3.6.2. Analizando estos mecanismos a la luz de las exigencias de un desarrollo integral y de la promoción popular, se comprueba que, particularmente en los países subdesarrollados, hay sistemas de intervención del Estado que resultan contraproducentes: la burocratización —implicada en el enfoque tradicional estatista— de todos los que intervienen en la ejecución de los programas gubernamentales, resulta muchas veces paralizante.

3.6.3. La participación de la población en los mecanismos de diagnóstico, elaboración de alternativas y decisión de los Planes y Programas de Desarrollo Nacionales, Regionales y Municipales, no es, en muchos casos, suficiente para garantizar un grado de democracia satisfactorio y eficaz.

3.6.4. En vista de lo expuesto deben implantarse sistemas por los cuales el Gobierno delegue en las organizaciones populares más directamente interesadas, la ejecución de determinados programas gubernamentales, bajo un control estricto por parte de la Administración.

3.6.5. Estos sistemas obtendrán:

3.6.5.1. Un mayor grado de aportación de los sectores no públicos en los costos de ejecución de los programas gubernamentales.

3.6.5.2. Un mejor sistema de control (control por la ejecución misma) de la población en la marcha de la Administración.

3.6.5.3. Fortalecimiento de las sociedades y cuerpos intermedios.

3.6.5.4. Mayor eficiencia en la ejecución de los programas gubernamentales por estar éstos en manos de los interesados más directos.

3.6.6. Los sistemas deben ensayarse:

3.6.6.1. A nivel local por medio de las organizaciones comunitarias y socio-económicas, en los programas de equipamiento urbano, promoción de artesanía y pequeñas industrias y servicios de crédito.

3.6.6.2. A otros niveles, incluso nacional, por medio de las organizaciones socio-económicas y socio-gremiales, en los programas de reforma agraria, desarrollo agropecuario y agro-industrial, seguridad social, vivienda y educación.

3.6.7. Los mecanismos de control que siempre debe conservar la Administración, en los primeros ensayos y mientras se desarrolla el nuevo sistema, deben ser muy estrictos, llegando incluso a una especie de sistema de congestión en la ejecución del programa.

APENDICE Nº 3

Tomás Polanco

REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA (PUNTOS DE COINCIDENCIA) ⁵³

PRESENTACION

Este trabajo fue escrito por mí en el año de 1958 y publicado en la "Revista de las áreas culturales bolivarianas ARCO" en su número 2 (Año I) correspondiente a mayo-junio de 1959.

A los diez años de su preparación las ideas expuestas y las situaciones descritas no han perdido actualidad, como lo demuestra el hecho de que en los "Programas de Gobierno" de los Candidatos a la Presidencia de la República en las elecciones de 1968 se hace importantísima alusión a esas ideas y situaciones.

Sin pretender nunca una relación de causa a efecto entre mis expresiones y las de los Programas de los candidatos presidenciales, sino una simple coincidencia, he considerado que la unanimidad de opiniones merece la pena ser destacada para tratar de lograr que, siendo precisamente "unánime" el conjunto de criterios sobre Reforma Administrativa, no exista inconveniente en que sean adoptados.

Mi trabajo no agota la materia, no sólo porque es imposible hacerlo en el breve espacio de apenas un pliego de imprenta, sino porque para la época en que fue preparado importantísimas ideas sobre el tema, como por ejemplo el uso de la planificación como instrumento de desarrollo, la internacionalización de muchos aspectos de la vida administrativa y la problemática de la integración latinoamericana y sus repercusiones, no habían comenzado a tener influencia en el pensamiento nacional en la intensidad e importancia de hoy en día. Además nunca he pretendido ser un especialista sino apenas un modesto aficionado al estudio de las cuestiones administrativas.

53. Publicado en Caracas, 1968.

ADVERTENCIA

En las "notas" que acompañan a esta edición he ido citando párrafos tomados de los "Programas" publicados por los candidatos a la Presidencia de la República en las elecciones de 1968.

El texto utilizado es el que apareció en las distintas ediciones, generalmente en forma de "suplemento" a distintos diarios de Caracas.

He hecho las citas siguiendo el orden alfabético de los apellidos de los candidatos y bajo la referencia del número de la página de la edición tabloide correspondiente (sólo en el caso del Programa del doctor Gonzalo Barrios he utilizado el folleto sustitutivo del tabloide) y de la numeración, si la hay, del texto original.

Las citas se han hecho, en lo posible, transcribiendo el texto escrito de las correspondientes porciones y cuando el tema se desprende del espíritu general del proyecto, haciendo la advertencia expresa. Posiblemente haya omitido involuntariamente, alguna cita de temas concretos, omisión que no significa sino un simple error material y en ningún caso desconocimiento de la intención y buena voluntad del Programa en el tema respectivo.

* * *

Ha sido objeto constante de trabajo en los Estados Americanos el estudio y consideración de la reforma de la Administración Pública por las notables consecuencias que el deficiente estado de dicha institución tiene para el funcionamiento mismo del mecanismo gubernamental y para la eficacia de la acción del Estado en medios donde por circunstancias especiales es tan necesaria dicha intervención.⁵⁴

Ello inclusive llevó a que en el año 1953 el Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos ordenara que se hiciera un estudio y se presentara un informe

54. *Programa Dr. Barrios*: "Las instituciones administrativas, muchas de ellas inadecuadas, carecen del dinamismo y flexibilidad para adaptarse eficientemente a las actuales exigencias de nuestro desarrollo" (página 15).

Programa Dr. Burelli: "La Administración Pública Venezolana está llena de contradicciones y contiene en su seno, en una especie de suma aluvional, instituciones arcaicas que vienen de la época colonial con ensayos de otras modernas, copiadas de países más avanzados, lo cual configura una situación compleja que hace muy difícil su modernización y eficiencia" (Primera parte, N° 3).

Programa Dr. Caldera: "Un diagnóstico de la Administración Pública venezolana se resume en una sola frase: ella no responde ni desde el punto de vista estructural ni desde el punto de vista funcional, a las exigencias del desarrollo nacional" (II, Sección D, página 14). (Véanse además las observaciones sobre el "Funcionamiento de la Administración Pública", en página 15).

Programa Dr. Prieto: No hay una alusión directa al problema aunque el tono general coincide con el de los otros candidatos.

sobre las necesidades de América Latina de obtener servicios técnicos en el campo de la Administración Pública. Este informe fue preparado por la *Public Administration Clearing House* y publicado por el Consejo Interamericano Económico y Social en el año de 1955.

Ahora bien, las características similares que el problema presenta en casi todos los países hispanoamericanos, motivan que los estudios y soluciones que en cada uno de ellos se realicen, repercutan e interesen en los demás. De allí que es de desear el intercambio de informaciones sobre el respectivo desarrollo de los trabajos de reforma de la Administración Pública, en orden al adecuado aprovechamiento de las experiencias que sobre el particular se hubieren podido acumular.

Estas razones nos han llevado a escribir algo sobre la reforma de la Administración Pública en Venezuela. Consideramos que los temas que expondremos sobre la Administración Pública Venezolana son similares a los que se pueden ubicar en cualquiera de los países hispanoamericanos y que la consideración atenta de la problemática que ofrecen los mismos temas puede ser útil, no solamente para la resolución de los problemas venezolanos, sino para la de los otros países vecinos y amigos.

Hay un hecho indudable y que nadie puede negar, y es que la Administración Pública funciona en los países hispanoamericanos, y en el caso particular de Venezuela, de una manera altamente deficiente. Esta deficiencia de la Administración Pública se traduce por una parte en la desconfianza que los ciudadanos tienen en la acción gubernativa del Estado a través de sus organismos administrativos, y por la otra en graves repercusiones, entre las cuales puede señalarse el elevado costo de los servicios administrativos y de su desorganización.

Es necesario analizar con el debido detenimiento las causas de esa deficiencia administrativa, pues, solamente así, consideramos que puede llevarse por buen camino cualquier intento de reforma. La sistematización de estas causas no indican, en ninguna forma, ni desconocimiento ni rechazo de los ensayos de solución que en cada uno de los campos que señalaremos se han ido produciendo, sino que haremos alusión a situaciones de tipo general que son las que normalmente imperan dentro de tales campos.

Dentro de esta orientación podemos señalar entre las causas que motivan el deficiente funcionamiento de la Administración Pública, las siguientes:

1. LA FALTA DE ORGANIZACION TECNICA EN MUCHOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

La técnica moderna no puede ser desconocida dentro del funcionamiento y organización de la Administración Pública. En efecto, la multiplicidad de servicios que la Administración Pública debe presentar, la rapidez que exigen dichos servicios y la eficiencia y seguridad necesarias en los mismos, requieren lógicamente los mejores instrumentos técnicos que aseguren el fiel cumplimiento de las finalidades propuestas.⁵⁵

Ahora bien, por circunstancias que muchas veces son inexplicables, los servicios administrativos que necesitan tales instrumentos técnicos de trabajo, carecen de ellos en la enorme mayoría de los casos, con lo cual la eficiencia de los mismos se ve notablemente alterada. Leyes de fechas muy atrasadas que, por inercia no han sido todavía modificadas y puestas al día, obligan al mantenimiento de sistemas complicados que no solamente no favorecen el buen funcionamiento de los servicios administrativos, sino que además los entorpecen. Puede citarse a título de ejemplo sobre este particular la exigencia que tiene la vieja ley de Registro Público de Venezuela de que los documentos que van a presentarse para su inscripción en los protocolos correspondientes deben ser manuscritos y copiados dos veces también en forma manuscrita, en los tomos que están a cargo de los Registradores Subalternos. Las alteraciones, dilaciones, errores, etc., que el sistema manuscrito tiene como consecuencia, lleva en el mecanismo práctico de trabajo de oficinas que manejan tales documentos, a continuas y permanentes protestas que la autoridad administrativa es incapaz de poder evitar por la disposición expresa de la ley, todavía no modificada, que ordena imperativamente el carácter manuscrito de tales documentos. Iguales consideraciones podrían hacerse, por ejemplo, en torno a los sistemas de contabilidad fiscal, los cuales resultan en extremo onerosos y complejos para la aplicación de métodos mecánicos y electrónicos.

55. *Programa Dr. Barrios*: No contiene una alusión directa al problema sino en referencia a determinados aspectos de la Administración pero en forma suficientemente amplia para que pueda ser considerada como tónica de tipo general.

Programa Dr. Burelli: "Se procederá por tanto, a una total reforma técnica y científica de la Administración Pública" (Primera parte, N° 3, página 2).

Programa Dr. Caldera: "La Reforma funcional debe proveer... a la adaptación de los métodos y procedimientos actuales de trabajo de la Administración Pública a nuevas técnicas, para lograr una adecuada eficacia y productividad..." (VI, B, 1.9, página 48).

Programa Dr. Prieto: No contiene una alusión directa al problema pero tal idea está claramente comprendida dentro de los "Objetivos para el cambio institucional" (Sección VII, página 11).

2. FALTA DE CONOCIMIENTOS Y PREOCUPACION, DE PARTE DE LOS DIRIGENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, POR LA REFORMA DE LA MISMA

Para reformar una institución no solamente hace falta que ella sea deficiente sino que quienes la tienen a su cargo o bajo su dirección, en primer lugar, conozcan la forma como debe ser modificada, y en segundo lugar quieran lograr dicha reforma. Por circunstancias de orden político, imperantes en los países hispanoamericanos, los gobernantes encargados del manejo y dirección de la Administración Pública no siempre tienen ni los conocimientos ni el interés suficientes en que las instituciones administrativas sean modificadas y agilizadas en forma tal que puedan prestar servicios eficientes.⁵⁶

A ello se une el que las mismas circunstancias especiales de tipo político impiden muchas veces las críticas públicas a los sistemas administrativos y se imposibilita que los particulares tomen interés sobre ese tema.

3. FALTA DE PERSONAL ADECUADO

Normalmente sucede, al menos en Venezuela, que no siempre los cargos públicos pueden ser bien provistos, o sea, ser confiados a personas que por su capacidad y condiciones pueden estar en posibilidad de prestar un eficiente servicio en la Administración Pública. Las causas de ello son complejas y dependen de una serie de circunstancias externas que están fuera del control de los propios organismos administrativos. Muchas veces las personas de cierta categoría y condición, que son aquellas que podrían prestar mejores servicios en la Administración Pública, obtienen normalmente remuneraciones superiores y condiciones de trabajo mucho más aceptables en las actividades privadas que en la actividad oficial. Ello, unido a la inestabilidad de los cargos públicos, por causa de la falta de una carrera administrativa bien organizada aleja de las funciones públicas a una serie de sujetos que serían de sumo interés por los trabajos y servicios que pudieran prestar. A esto se une que las personas que por falta de conocimientos, de voluntad de trabajo, etc., son rechazadas por la actividad privada, normalmente recurren a la Administración Pública en busca de

56. Llama la atención del estudioso que los problemas de reforma administrativa apenas han tenido, hasta los Programas de 1968, brevísimas alusiones en las exposiciones de los políticos venezolanos y de sus partidos a la opinión pública al solicitar su apoyo electoral. Véase en confirmación la colección de documentos denominada *Documentos que hicieron historia* (2 Tomos, Edición de la Presidencia de la República, Caracas, 1963).

colocaciones de segunda y tercera categoría, en las cuales el rendimiento que se les exige es menor, aunque el sueldo sea también de inferior categoría.

4. MULTIPLICIDAD DE FUNCIONES

La falta de buenos servicios, de estudio y coordinación técnica, de personal adecuado y de preocupación de parte de los dirigentes en las entidades administrativas por una mejor organización de las mismas, lleva a que muchas veces exista multiplicidad de funciones o sea, que la misma función está atribuida a organismos diferentes que llegan hasta a tener criterios distintos y hasta contradictorios sobre temas de sus servicios con el consiguiente perjuicio que tal situación produce en las actividades particulares.

5. ELEVADO COSTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La falta de personal eficiente requiere la multiplicación de las personas necesarias para la satisfacción de las mínimas necesidades del servicio, además de que la multiplicidad de funciones y el crecimiento inorgánico de los diferentes organismos del Estado crean una burocracia excesiva con un exageradísimo e injustificado costo que gravita sobre el presupuesto del Estado.

La situación a que hacemos alusión ha sido expresamente reconocida por el Gobierno venezolano al ser dictado el Decreto N° 287 del 27 de junio de 1958, en el cual se creó la Comisión de Administración Pública para estudiar la organización de los métodos y procedimientos de nuestra Administración Pública en el país.

En los considerandos de este Decreto se hace constar que es de urgencia revisar la organización de la Administración Pública y los métodos y sistemas que en ella se usan con miras a mejorarla, para hacer posible que las labores del Gobierno sean más efectivas y que se creen en el país las condiciones indispensables para que el elemento esencial de la Administración Pública, como lo es el funcionamiento público pueda prestar con toda eficiencia sus servicios al Estado y al público.

Además, se insiste en que la labor de la Administración Pública no puede ser desarrollada sin que la moralidad sea norma esencial de su funcionamiento y sin que los órganos de dicha Administración sean técnicamente capaces de permitir el cumplimiento de sus fines.

Esta preocupación nacional por la reforma de la Administración Pública obliga a prestar la colaboración que sea necesaria para que las funciones de la Comisión de Reforma de la Administración Pública sean cumplidas dentro de las mejores condiciones posi-

bles y obtenga con la mayor celeridad las finalidades que les fueron encomendadas por los órganos superiores del Estado.

* * *

Vamos a señalar seguidamente algunos de los puntos que consideramos en la reforma de la Administración Pública, en orden a obtener las finalidades que se propone la Comisión de Reforma de la misma.

1. ESTUDIO DE LA REFORMA DE LAS LEYES QUE RIGEN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y DETERMINACION DE LOS PRINCIPIOS RECTORES QUE HAN DE SERVIR PARA LA REFERIDA REFORMA

Es indudable que toda acción gubernamental tiene que partir de un concepto filosófico de la acción del Estado, por lo tanto, la reforma de la Administración Pública, iniciada por la reforma de las leyes que la rigen, tiene que necesitar también como punto de partida primordial y hasta esencial, la determinación de la filosofía que va a regir el funcionamiento integral de la Administración Pública.⁵⁷

En nuestra opinión, esta filosofía de reformas de la Administración Pública debe partir inicialmente del supuesto de que el Estado es, ante todo, un Estado de Derecho en el cual toda la actuación de los órganos del Estado y en particular de los funcionarios administrativos está sujeta al mandato previo de la ley, es decir, que no se concibe actividad de ningún funcionario que no esté respaldada por la correspondiente competencia indicada en las normas jurídicas respectivas.

Esta situación del Estado de Derecho supone indispensablemente dos aspectos importantísimos que son: uno, la publicidad de los actos de la Administración Pública, pues así, sujetos al examen que el público pueda hacer de los mismos, los funcionarios encargados de dictarlos tendrán buen cuidado de evitar todo aquello que pueda levantar observaciones de parte de interesados o terceras personas. Desde luego, de esta condición de publicidad deben estar exentas algunas materias que interesan vivamente a la seguridad del Estado, por ejemplo, ciertos aspectos de la defensa nacional y de las relaciones diplomáticas.

El segundo se refiere a la posibilidad del examen, por parte de organismos jurisdiccionales, de todo acto administrativo en orden

57. Precisamente el objetivo de los "programas" ha sido el de determinar esa "filosofía integral" que ha de regir el funcionamiento del Estado bajo la Presidencia del Candidato respectivo. Hay una exacta coincidencia de todos en el sostenimiento del Estado de Derecho, del régimen democrático y representativo y de la acción estatal para el logro del desarrollo económico y social.

a determinar su legalidad si así lo quisiere, tanto la propia Administración Pública, como los interesados o terceras personas, quienes en una u otra forma puedan afectar dichos actos.

La posibilidad de que el acto pueda ser recurrido y examinado en cuanto a su legalidad por un organismo jurisdiccional obliga al funcionario a ejercer cuidadosamente las funciones que le ha encomendado la ley y corrige las posibles injusticias e ilegalidades en que el funcionario pueda haber incurrido en su actuación.

2. LA CARRERA ADMINISTRATIVA

No puede pensarse en un adecuado funcionamiento de la Administración Pública sin la existencia de un grupo numeroso de funcionarios que estén dedicados profesionalmente al servicio del Estado. Esta actividad profesional de dedicación al servicio del Estado supone lógicamente ciertas condiciones de estabilidad en el empleo, adecuada remuneración económica y condiciones aceptables de ascenso, de jubilación, de prestaciones sociales, etc., mediante las cuales el funcionario o la persona que dedique su actividad a la función pública, está suficientemente atendido en sus necesidades humanas como para poderle exigir el máximo de rendimiento en el desarrollo de las funciones que la ley le señala.

En la Carrera Administrativa la inamovilidad, o sea la permanencia del ciudadano en su cargo hasta tanto no sea ascendido o removido —por circunstancias expresamente indicadas en la ley y mediante un procedimiento especial establecido al efecto— es cualidad indispensable para que pueda una persona dedicarse profesionalmente, o sea para toda su vida, al servicio de la Administración Pública: su permanencia en los cargos será independiente de su filiación política, de sus relaciones personales de amistad, o de cualquier otra circunstancia que, de no haber la carrera administrativa, pueden determinar la presencia o la ausencia de una persona en el ejercicio de funciones públicas.⁵⁸

58. *Programa Dr. Barrios*: "Se continuarán intensificando los esfuerzos que se realizan en el campo de la administración de personal con el objeto de hacer de la carrera pública una actividad digna y respetada" (página 56). "Se establecerá la carrera administrativa para dignificar a los servidores del Estado y garantizar a éste una oferta suficiente de funcionarios capaces. Se implantarán sistemas de remuneración adecuados a la responsabilidad y requisitos de las funciones desempeñadas, atendiendo igualmente a las condiciones existentes en el mercado de trabajo. Los aumentos de sueldos y los ascensos se basarán en la capacidad, mérito y antigüedad de los funcionarios" (páginas 57 y 58).

Programa Dr. Buralli: "Es necesario promulgar la Ley de Carrera Administrativa o del Servicio Civil, en la cual se establezca un sistema de administración de personal que garantice la selección del mismo, su promoción y ascenso por

3. REEXAMEN DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA NACIONAL

En nuestra opinión la organización administrativa nacional adolece fundamentalmente de los siguientes defectos que necesitan ser inmediatamente corregidos.

a) La existencia de organismos distintos para el ejercicio de la misma función: Es el caso, por ejemplo, del control de las aguas públicas, y del control de las actividades urbanísticas. Así, muchas veces, las mismas labores están distribuidas a diferentes organismos administrativos que inclusive llegan a sustentar opiniones no solamente diferentes sino hasta contradictorias, con la natural perplejidad en los ciudadanos relacionados con el funcionamiento de tales organismos. Un adecuado examen de toda actividad administrativa, llevaría a eliminar semejante defecto que multiplica innecesariamente la actividad del Estado, significa el pago a mayor número de funcionarios de cantidades cuantiosas por concepto de sueldos y remuneraciones, y siembra el desconcierto entre la ciudadanía.

b) La inadecuada determinación de las funciones de cada Despacho Ministerial: El crecimiento polifacético y amorfo de los diferentes Despachos Ministeriales ha ido colocando en ellos funciones que no siempre corresponden a la estructura del mismo y al carácter con que están orientados conforme a la ley. Así, por ejemplo, las funciones de identificación continúan todavía atribuidas al Ministerio de Relaciones Interiores cuando ello debe ser exclusiva materia del Ministerio de Justicia; el Registro Civil de nacimientos, defunciones y matrimonios continúa adscrito a Jefaturas Civiles, o sea a organismos municipales y no directamente al Ministerio de Justicia, a quien debería corresponder. Y así podríamos señalar una serie de casos más que constituyen una fuente tremenda de entorpecimiento, por la inadecuación de ciertas funciones públicas a la estructura general del Despacho al cual están asignadas.⁵⁹

el sistema de mérito, una remuneración acorde con las tareas realizadas, la estabilidad en los cargos y un adecuado plan de seguridad social" (Primera parte 3, página 2).

Programa Dr. Caldera: "Los objetivos fundamentales de la reforma burocrática son entonces: Aumentar la honestidad y el rendimiento de la burocracia, asegurando un correcto sistema de selección y capacitación de personal, de clasificación de cargos y de control de su gestión. Lograr un adecuado sistema de remuneración, estabilidad y seguridad social para el personal" (VI, puntos 2.2.1.2. y 2.2.1.3., página 50).

Programa Dr. Prieto: "Establecer la carrera administrativa de modo que se estimulen y reconozcan los méritos y se sancionen la irresponsabilidad e ineficacia de los empleados y funcionarios" (Véase f, Acción Político-Administrativa, sección VII, página 11).

59. *Programa Dr. Barrios:* No contiene una alusión directa al tema aunque evidentemente se encuentra tal propósito dentro del espíritu de "racionalización de la acción gubernamental" (página 36) y del "desarrollo regional" (página 31).

Programa Dr. Burrelli: "Se establecerán los objetivos de que debe cumplir

4. LOS INSTITUTOS AUTONOMOS

La necesidad de agilizar el mecanismo (sobre todo financiero) para el ejercicio de ciertas actividades del Estado ha llevado a los gobernantes a la multiplicación de los llamados Institutos Autónomos que son organismos dotados de personalidad jurídica propia y de patrimonio distinto e independiente del Fisco Nacional.

Tal situación reviste el peligro de que un porcentaje elevado de los dineros públicos se atribuye a los institutos autónomos y en consecuencia se complica o dificulta el control de los mismos por parte de la Contraloría de la Nación y tiende a mantener, como criterio, que cualquier necesidad administrativa solamente tiene como solución la creación de un instituto autónomo.

No puede negarse que el instituto autónomo, para ciertas actividades administrativas, es la única solución adecuada, pero posiblemente se ha pecado en dar ese carácter a numerosos organismos que perfectamente hubieran podido enrumbarse dentro de la actividad administrativa nacional. Esta proliferación de institutos autónomos lleva además a la conclusión de que el mecanismo fiscal del Estado es inadecuado para la realización de la mayoría de sus actividades y, por lo tanto, consecuentemente debe concluirse que es necesario verificar una revisión de tal régimen fiscal, en orden a que, mediante la adopción de normas modernas y ágiles de nuevas características, se pueda impedir que sea necesaria la creación de otros nuevos institutos autónomos.⁶⁰

(la Administración Pública) las actividades que la colectividad espera de ella y realizar una estructuración que vaya desde los más altos niveles hasta las formas más elementales y directas de la autoridad" (Primera parte, N° 3, página 2).

Programa Dr. Caldera: "Se impone como primera medida de reforma establecer una organización estructural para la administración pública en su conjunto que evite la duplicidad y dispersión de funciones y permita racionalmente cumplir los objetivos y cometidos estatales. En ese orden de ideas es necesario además coordinar las labores que desarrollan las diversas instituciones buscando una unidad de programa (VI, B, 2, puntos 2.1.1.2., página 48).

Programa Dr. Prieto: "Revisar la estructura y funcionamiento de ministerios, institutos autónomos y empresas del Estado para la creación de nuevas entidades cuando éstas sean necesarias; eliminación de las que no se justifiquen y fusión de las que presenten duplicidad de actividades" (Letra d, acción político administrativa, Punto VII, página 11).

60. *Programa Dr. Barrios:* "Se sistematizará, a nivel presidencial, la supervisión y evaluación de la gestión administrativa de los... y de los Institutos autónomos y empresas del Estado" (página 57).

Programa Dr. Burellí: Señala, como uno de los objetivos de "Política Fiscal" "Examen, revisión y eventual promulgación de un ordenamiento financiero mínimo" constituido entre otros dispositivos por la legislación sobre institutos autónomos; luego advierte entre las medidas de "reajuste" del gasto público corriente "el reajuste administrativo de los denominados Institutos autónomos de servicio" (II, letra B y letra C, N° 4, punto d, página 5).

5. EL MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE CONTROL

El control de la actividad administrativa está encargado en la actualidad exclusivamente a la Contraloría de la Nación, (hoy Contraloría General de la República), regida por ley dictada en el año 1938, fecha de su fundación —o sea, hace ya veinte años—. Esta ley no ha sufrido reforma fundamental desde su origen y la Contraloría continúa organizada exactamente de la misma manera como cuando fue creada. La multiplicidad de funciones del Estado, la complejidad de las actividades que el mundo moderno obliga a desarrollar en los diferentes organismos públicos y otras circunstancias similares no se han reflejado dentro de la organización de la Contraloría, que continúa con sistemas y métodos que son los exigidos y permitidos por la ley de 1938. Se impone por lo tanto el estudio de la reforma que necesita la Contraloría en orden a hacerla un organismo adecuado a las necesidades modernas del Estado y ágil para poder cumplir su cometido de auxiliar del Congreso en lo que se refiere al control de los fondos públicos. Se ha objetado, por ejemplo, la presencia en la Contraloría de la centralización de la contabilidad del Estado que perfectamente podría estar atribuida a Despachos Ejecutivos como el de Hacienda y no a la Contraloría, donde complica y multiplica los problemas a cargo del Contralor sin que mediante la centralización respectiva pueda verificarse ninguna clase de controles o exámenes de las actividades del Estado.⁶¹

Programa Dr. Caldera: Contiene dentro de los objetivos de "Reforma Administrativa" la observación de la necesidad de "reorganizar los Institutos Autónomos" y controlar su actividad, la promulgación de una ley orgánica que limite su creación a la realización de actividades de índole estrictamente administrativa, de carácter industrial o comercial; propugna distinguir entre institutos de financiamiento e institutos de servicio y propone revisar la posibilidad de su posible reducción (Véase VI, punto B, N° 2, temas 2.1.1.3., 2.1.4.1.4., y otros también relacionados, todos en páginas 48 y 49).

Programa Dr. Prieto: "Establecer criterios técnicos para que la administración de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado se realice con la mayor eficiencia y economía de costos. Estos Institutos y Empresas recibirán el apoyo financiero necesario para alcanzar los fines señalados" (Punto VII, acción político-administrativa, letra e, página 11).

61. *Programa Dr. Barrios:* "Las técnicas de planificación y control a largo y corto plazo... serán objeto de especial consideración" (página 58).

Programa Dr. Burelli: "Reorganización del Régimen de control fiscal, a través de normas, instrumentos y mecanismos que aseguren:... d) la tecnificación de la función contralora; e) la concepción de la función contralora tanto en su misión preventiva como en los aspectos inherentes a la sanción de los actos administrativos violatorios del ordenamiento jurídico; f) la reordenación de los órganos encargados de velar por un eficaz control fiscal con miras al logro de su mayor rendimiento así como de una mayor celeridad de sus procedimientos y g) la plena extensión del control fiscal a los Institutos Autónomos y Empresas del Estado" (Primera parte, II, N° 8, página 5).

Programa Dr. Caldera: Expresamente advierte que no "esboza la línea de reforma" de la Contraloría General de la República por existir en el Congreso un Proyecto de Ley "bastante flexiblemente concebido" (Véase VI, letra B, punto 2., 2.1.2.1.1., página 48).

6. LA ACTIVIDAD DE LOS MINISTROS

El sistema administrativo venezolano gira en torno a la actividad de los Ministros del Despacho, es decir, la ley solamente permite a los Ministros del Despacho tomar resoluciones, muchas previo el parecer del Presidente de la República. En consecuencia de ello, la actividad del Ministro se ve sumamente complicada con la numerosa cantidad de asuntos de pequeña cuantía y menor importancia que llegan a su consideración para su examen y resolución. Dadas las numerosas actividades que están a cargo de un Ministro, el hecho de que casi ningún aspecto o problema que se suceda en el Ministerio pueda resolverse sin su conocimiento o consentimiento, motiva que la mayoría de las veces la resolución de pequeños asuntos, inclusive asuntos de importancia relativa, estén pendientes de la presencia del Ministro que no ha dispuesto de tiempo para ocuparse de ellos. Es de desear por lo tanto que se continúe la política ya iniciada de atribuir cierta clase de funciones de los Despachos Ministeriales a los Directivos de los Ministerios, para que al menos en primera instancia puedan tomar resoluciones en la mayor parte de los asuntos, dejando únicamente a la consideración del Ministro la solución de los problemas de importancia o categoría, y en todo caso, manteniendo el derecho de avocarse a la solución de cualquier problema en el Ministerio siempre que así lo considere conveniente. Los mismos razonamientos habría que hacer respecto a las actividades del Presidente de la República y los Ministros del Despacho, puesto que éstos en la mayoría de los casos deben someter a la consideración previa del Presidente muchos de los asuntos que van a ser resueltos, con lo cual la cuenta al Presidente se complica con los numerosísimos temas de categoría secundaria que en ningún caso deberían ocupar la atención del Jefe del Estado, cuyo tiempo debe ser utilizado en asuntos de mayor importancia.

A todo lo anteriormente expuesto se une la necesidad de que, tanto en gobernantes como en los particulares, exista la conciencia de que la Administración Pública es un elemento primordial para el buen funcionamiento del Estado y en consecuencia para el bienestar de todos los ciudadanos y que debe ser motivo de preocupación nacional el estudio y realización de la reforma administrativa por los indudables beneficios que ello trae a toda la colectividad.

La conciencia en el ciudadano de respeto al funcionario y la conciencia en el funcionario de respeto al ciudadano son piezas

Programa Dr. Prieto: No contiene una expresa alusión al tema aunque dentro del cuadro general del programa se contemplan los mejoramientos de sistemas contables nacionales, mejor destino de los ingresos públicos, honestidad en el manejo de las erogaciones y otras situaciones parecidas.

psicológicas sin las cuales toda labor jurídica de reforma de las leyes y organización administrativas fracasa porque ambas están basadas en dichos aspectos psicológicos de consideración y confianza mutua.

Las anteriores consideraciones no son sino un esquema de lo que puede y debe ser materia de un trabajo extenso en el cual intervengan múltiples especialistas de las diferentes ramas administrativas nacionales.

APENDICE N° 4

DECRETO No. 28 DE 9 DE ABRIL DE 1969
MEDIANTE EL CUAL SE ADSCRIBIO LA
COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA
A LA OFICINA CENTRAL DE
COORDINACION Y PLANIFICACION ⁶²

RAFAEL CALDERA
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

en uso de la atribución que le confieren los ordinales 1º y 22º del artículo 190 de la Constitución, en Consejo de Ministros;

Considerando:

Que es urgente proceder al estudio de la reforma administrativa para adaptar las estructuras de la Administración Pública a los requerimientos de la modernización y del desarrollo;

Considerando:

Que corresponde a la Comisión de Administración Pública el estudio de la organización, métodos y procedimientos de nuestra Administración Pública con miras a proponer las reformas que la ciencia y la experiencia aconsejen;

Considerando:

Que la Oficina Central de Coordinación y Planificación participa también en el estudio de la reforma administrativa y, a tal efecto, debe dictaminar sobre la creación, modificación o fusión de Ministerios e Institutos Autónomos y debe dirigir la formación y capacitación de funcionarios de planificación;

62. Tomado de la Gaceta Oficial N° 28.893 de 11 de abril de 1969.

Considerando:

Que corresponde al Ministerio de Hacienda velar por la correcta administración de las rentas y gastos públicos;

Considerando:

Que es función del Presidente de la República, como Jefe del Ejecutivo Nacional, la de coordinar el funcionamiento de las distintas dependencias administrativas con el fin de evitar duplicidades e interferencias en los servicios;

Decreta:

Artículo 1º La Comisión de Administración Pública, creada por Decreto N° 287, de 25 de junio de 1958, dependerá de la Oficina Central de Coordinación y Planificación a objeto de estudiar y coordinar la reforma de la Administración Pública Nacional, en consulta con el Ministerio de Hacienda para todo lo referente a las normas legales que deben regirla.

Artículo 2º Los Ministros de Relaciones Interiores y de Hacienda quedan encargados de la ejecución del presente Decreto.

En Caracas, a los nueve días del mes de abril de mil novecientos sesenta y nueve. —Año 159º de la Independencia y 111º de la Federación.

(L. S.)

RAFAEL CALDERA

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Interiores,

(L. S.)

Lorenzo Fernández

Refrendado.

El Ministro de Hacienda,

(L. S.)

Pedro R. Tinoco, hijo

APENDICE N° 5

DECRETO No. 103 DE 23 DE JULIO DE 1969 REGLAMENTARIO DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA ⁶³

RAFAEL CALDERA
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

en uso de la atribución que le confiere el ordinal 10º del artículo 190 de la Constitución, en concordancia con el artículo 6º del Decreto N° 492 de 30 de diciembre de 1958 y con las disposiciones del Decreto N° 287 de 27 de junio de 1958, en Consejo de Ministros,

Decreta:

el siguiente REGLAMENTO DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA.

Artículo 1º La Comisión de Administración Pública será el órgano asesor del Ejecutivo Nacional en la tarea de promover y realizar la reforma de la administración pública del país.

Artículo 2º La Comisión estará encargada de proponer al Ejecutivo Nacional el plan de reforma administrativa y de preparar los elementos de una política de conjunto de la función pública, en consulta con el Ministerio de Hacienda para todo lo referente a las normas legales que deben regirla. En tal virtud, propondrá al Ejecutivo Nacional, a través de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, planes y medidas referentes a:

1º) La reestructuración de la Administración Pública a todos sus niveles y en todos sus sectores, de los Institutos Autónomos y

63. Tomado de la Gaceta Oficial N° 28.982 de 30 de julio de 1969.

demás establecimientos públicos y de las Empresas del Estado, con vista a adaptarlos a las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social;

2º) La tecnificación de los sistemas, métodos y procedimientos empleados en la Administración Pública;

3º) La reorganización administrativa y, en particular, la coordinación, desconcentración y descentralización;

4º) El establecimiento de un sistema de procedimiento y recursos administrativos con las debidas garantías para los administrados;

5º) La formación y capacitación del personal de la administración pública, mediante la creación de nuevos Institutos, Centros o Escuelas, o la transformación de los existentes;

6º) La estructuración de un estatuto de la función pública que comprenda el mejoramiento, remuneración, estabilidad y seguridad social del personal al servicio de la Administración Pública; y

7º) La elaboración de cualquier otro plan o medida relativos a la reforma administrativa.

Artículo 3º Corresponderá además a la Comisión:

1º) Evacuar las consultas que le someta el Ejecutivo Nacional;

2º) Evaluar la aplicación de los planes y medidas de reforma administrativa;

3º) Colaborar con el Ejecutivo Nacional en la elaboración de proyectos de ley, de decretos, de reglamentos y de resoluciones necesarias para la ejecución de los planes y proyectos que formule sobre la reforma administrativa;

4º) Proponer al Ejecutivo Nacional la realización de estudios o encuestas susceptibles de favorecer los objetivos de la reforma administrativa;

5º) Prestar asistencia técnica a los otros poderes públicos cuando éstos la requieran;

Artículo 4º La Comisión estará integrada por el Director General del Ministerio de Hacienda; por el Director General de la Oficina Central de Coordinación y Planificación; y por cinco miembros, de los cuales tres serán designados por el Presidente de la República, uno de ellos con el carácter de Presidente de la Comisión,

uno será designado por el Ministro de Hacienda y el otro por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Artículo 5º El Presidente de la Comisión tendrá la representación de la misma y ejercerá las siguientes atribuciones:

1º) Presidir las reuniones de la Comisión y ejecutar sus decisiones.

2º) Dirigir el personal y todos los servicios dependientes de la Comisión; y

3º) Las demás que le asigne el reglamento interno de la Comisión.

Artículo 6º A las reuniones de la Comisión podrán asistir, cuando ésta lo juzgue necesario, representantes de organismos públicos o privados con derecho a voz pero sin voto. Sin embargo, en aquellas reuniones donde se traten asuntos relativos a la reforma administrativa de una dependencia o instituto que interese a un Ministerio, el representante de este organismo tendrá voz y voto.

Artículo 7º La Comisión dispondrá del personal y de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones.

Artículo 8º El Ejecutivo Nacional, sus Institutos Autónomos y Empresas del Estado, suministrarán a la Comisión los estudios, datos e informaciones que ésta les solicite para el cabal desempeño de sus funciones, salvo lo que dispongan las leyes respecto a la información confidencial.

Artículo 9º La Comisión podrá solicitar a los organismos públicos la realización de trabajos y estudios específicos y el envío o dedicación de personal que colabore en las tareas encomendadas a la Comisión.

Artículo 10º El Ejecutivo Nacional, antes de proceder a la realización de un programa de estudio, de investigación o de recopilación de información relacionados con la reforma administrativa, así como también antes de iniciar estudios tendientes a modificar la estructura actual de la administración pública, oirá la opinión de la Comisión. El Ejecutivo Nacional consultará igualmente con la Comisión los proyectos de ley, de decretos o de actos administrativos generales que se refieran a la reforma administrativa.

Artículo 11º La Comisión queda facultada para redactar su reglamento interno de organización y funcionamiento, el cual deberá ser aprobado por el Presidente de la República.

Artículo 12º Los Ministros quedan encargados de la ejecución del presente Decreto.

En Caracas, a los 23 días del mes de julio de mil novecientos
sesenta y nueve. Año 160º de la Independencia y 111º de la
Federación.

(L. S.)

R. CALDERA

Refrendado
El Ministro de Relaciones Interiores,
(L. S.)
Lorenzo Fernández

Refrendado
El Ministro de Relaciones Exteriores,
(L. S.)
Aristides Calvani

Refrendado
El Ministro de Hacienda,
(L. S.)
Pedro R. Tinoco, hijo

Refrendado
El Ministro de la Defensa,
(L. S.)
Martín García Villasmil

Refrendado
El Ministro de Fomento,
(L. S.)
Haydée Castillo

Refrendado
El Ministro de Obras Públicas,
(L. S.)
José Curiel Rodríguez

Refrendado
El Ministro de Educación,
(L. S.)
Héctor Hernández Carabaño

Refrendado
El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,
(L. S.)
Lisandro Latuff

Refrendado
El Ministro de Agricultura y Cría,
(L. S.)
Jesús López Luque

Refrendado
El Ministro del Trabajo,
(L. S.)
Alfredo Tarre Murzi

Refrendado
El Encargado del Ministerio de Comunicaciones,
(L. S.)
Víctor José Delascio

Refrendado
El Ministro de Justicia,
(L. S.)
Nectario Andrade Labarca

Refrendado
El Ministro de Minas e Hidrocarburos,
(L. S.)
Hugo Pérez La Salvia

APENDICE N° 6

DECRETO No. 141 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 1969 MEDIANTE EL CUAL SE INSTRUMENTARON LOS MECANISMOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA ⁶⁴

RAFAEL CALDERA
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

en uso de las atribuciones que le confieren los ordinales 12° y 22° del artículo 190 de la Constitución, en concordancia con lo establecido en los artículos 6° y 19 del Decreto N° 492 de 30 de diciembre de 1958 y en el artículo 11 del Estatuto Orgánico de Ministerios, en Consejo de Ministros;

Considerando:

Que es preciso establecer los mecanismos que permitan realizar la reforma de la Administración Pública Nacional, tal como lo disponen los Decretos N° 287 del 25 de junio de 1958, N° 28 de 9 de abril de 1969 y N° 103 de fecha 23 de julio de 1969;

Considerando:

Que es necesario constituir en todas las dependencias y organismos públicos los órganos de programación, ejecución y control de la reforma administrativa, en estrecha coordinación con la Comisión de Administración Pública;

Decreta:

Artículo 1° La Comisión de Administración Pública, como órgano asesor del Ejecutivo Nacional en la tarea de promover y reali-

64. Tomado de la Gaceta Oficial N° 29.025 de 18 de septiembre de 1969.

zar la reforma de la administración pública del país, contará con la colaboración de los Consejos de Reforma Administrativa y de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa que funcionarán en cada Ministerio, Instituto Autónomo y demás establecimientos públicos.

Artículo 2º Los Consejos de Reforma Administrativa estarán integrados, en cada Ministerio, por el Ministro, quien lo presidirá, por el Director General, el Consultor Jurídico, los Directores del Despacho y los altos funcionarios que determine el Ministro, y por el Presidente de la Comisión de Administración Pública, o por delegación de éste, por alguno de los directores de dicho organismo.

El Ministro respectivo podrá delegar en el Director General la presidencia de cada Consejo.

La composición de los Consejos de Reforma Administrativa que funcionarán en los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos será determinada por el Presidente de la República o el Ministro de adscripción, según el caso, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública.

Artículo 3º Son atribuciones de los Consejos de Reforma Administrativa que funcionen en cada organismo:

1. Elaborar los programas de reforma administrativa, conforme a los lineamientos que determine el Ejecutivo Nacional a proposición de la Comisión de Administración Pública.
2. Conocer y aprobar los programas de reforma administrativa de las diversas Direcciones y dependencias.
3. Asesorar al Ministro en la elaboración de las resoluciones necesarias para implantar y agilizar los programas de reforma.
4. Coordinar y controlar la ejecución de los programas de reforma.
5. Velar por la formación y adiestramiento del personal, y utilizar para ello los servicios de la Escuela de Administración Pública, en coordinación con los servicios de adiestramiento del respectivo organismo.

Los consejos de Reforma Administrativa que funcionen en cada Instituto Autónomo y demás establecimientos públicos deberán coordinar su actividad con la del Consejo de Reforma Administrativa del correspondiente Ministerio de adscripción.

Artículo 4º A las reuniones de los Consejos de Reforma Administrativa asistirán, con el carácter de Secretario, los Jefes de las respectivas Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa.

Los Presidentes de los Consejos de Reforma Administrativa comunicarán a la Comisión de Administración Pública, los programas de reforma y proyectos de resolución que dichos Consejos elaboren, conozcan o aprueben.

Artículo 5º Los Consejos de Reforma Administrativa se reunirán por lo menos una vez al mes y cuando sean convocados por su Presidente.

De las actas de las reuniones de los Consejos de Reforma Administrativa se enviará mensualmente copia a la Comisión de Administración Pública.

Artículo 6º Los Consejos de Reforma Administrativa podrán designar Comités Coordinadores para la supervisión de la ejecución de programas específicos y para la determinación de los lineamientos básicos de reforma, a nivel de Dirección u oficina equivalente del organismo respectivo. También podrán designar Comités Coordinadores de programas sectoriales en materias tales como administración de personal, contabilidad gubernamental, compras y suministros, y programación y presupuesto. Dichos Comités estarán presididos, los primeros por el Director respectivo y los segundos por alguno de los Directores del organismo correspondiente, y estarán integrados por el Jefe de la Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa, por los funcionarios que determinen los respectivos Consejos de Reforma Administrativa y por un funcionario de la Comisión de Administración Pública en calidad de asesor.

Artículo 7º Los Comités Coordinadores de programas indicados en el artículo anterior, deberán informar periódicamente al Director General o al funcionario equivalente del respectivo organismo, sobre el progreso de los diferentes programas.

Artículo 8º Para facilitar el desempeño de sus funciones, los Consejos de Reforma Administrativa tendrán como secretariado permanente a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa correspondientes.

Artículo 9º Las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa dependerán del Ministro, o del Director General, o funcionario equivalente del respectivo organismo, estarán bajo la dirección de un Jefe y dispondrán, para su funcionamiento, del personal que sea necesario. A tal efecto, el Director General, o el funcionario equivalente del respectivo organismo, podrá utilizar los servicios de los profesionales o técnicos adscritos a cualquier oficina del mismo, para que colaboren en las funciones de dichas Oficinas. Asimismo, podrán destacarse en cada Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa, los funcionarios de la Comisión de Administración Pública que ella determine, para hacer más efectiva su labor de asesoramiento.

Los Directores Generales, o los funcionarios equivalentes del organismo respectivo, enviarán mensualmente a la Comisión de Administración Pública un resumen de los informes rendidos por los Jefes de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa.

Artículo 10º Corresponde a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa en cada organismo:

1. Prestar la asistencia técnica necesaria a los fines de la ejecución de los programas elaborados o aprobados por el Consejo de Reforma Administrativa.

2. Presentar al Consejo de Reforma Administrativa, o a sus Comités, las recomendaciones y proyectos que estime necesarios en relación a la reforma.

3. Proponer al Director General, o funcionario equivalente, la organización de grupos de trabajo, en consulta con los superiores jerárquicos de los funcionarios y analistas del organismo y de las entidades públicas que participen en las labores de reforma.

4. Asistir técnicamente al Director o Jefe de la dependencia objeto de un programa de reforma, en las labores de implantación de las recomendaciones aprobadas.

5. Intercambiar experiencias relacionadas con la reforma administrativa entre las diferentes dependencias del organismo.

6. Asistir a las dependencias correspondientes en la determinación de las provisiones presupuestarias para la reforma administrativa.

7. Realizar todos aquellos estudios que les encomienden el Ministro, el Consejo de Reforma Administrativa, el Director General o el funcionario equivalente del organismo.

8. Las demás atribuciones que les señale cada Ministro.

Artículo 11º Las actividades de Reforma Administrativa en cada organismo, podrán desarrollarse a través de grupos sectoriales de trabajo. El número de estos grupos, su composición, la naturaleza de sus funciones, así como su organización interna, serán aprobados por el Director General respectivo o por el funcionario equivalente, y de ello se informará a la Comisión de Administración Pública. Para la constitución de estos grupos de trabajo se podrá solicitar la colaboración de la Contraloría General de la República, de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y de cualquier otro organismo público.

Artículo 12º Los Consejos de Reforma Administrativa y las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa deberán desarrollar su actividad en estrecha cooperación con la Comisión de Administración Pública, con el objeto de lograr la necesaria coordinación y unificación de todos los programas de reforma de la Administración Pública Nacional, y su adecuación al Plan de Reforma que ésta establezca.

Artículo 13º Los Directores, Jefes de Oficina y demás funcionarios directivos de cada organismo, serán responsables de la promoción, desarrollo y ejecución de la reforma administrativa en las dependencias a su cargo y, al efecto, deberán prestar la mayor cooperación a las Oficinas Coordinadoras respectivas, y organizar los grupos de trabajo que disponga los Directores Generales, o los funcionarios equivalentes, a proposición de dichas Oficinas.

Artículo 14º Los gastos que ocasionen las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa se harán con cargo a las partidas correspondientes del presupuesto de gastos del organismo respectivo.

Artículo 15º Los miembros de la Comisión de Administración Pública se reunirán con todos los Directores Generales de los Despachos Ministeriales, y bajo la dirección del Presidente de la misma, en un Comité Interministerial de Reforma Administrativa, con la regularidad que se determine en su primera reunión, con el objeto de comparar y evaluar los programas de Reforma Administrativa en aplicación, y determinar los ajustes necesarios. Los Presidentes o Directores de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos serán también miembros del referido Comité y participarán en sus reuniones cuando las deliberaciones del mismo incidan sobre la actividad de dichos organismos.

La Comisión de Administración Pública podrá promover y realizar reuniones y seminarios en los cuales participen Directores de los Ministerios, Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos con el objeto de discutir e intercambiar información sobre problemas propios de la reforma administrativa.

Artículo 16º Las Oficinas de Organización y Métodos existentes en los Ministerios, Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos podrán formar parte de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, en la forma que determine el Ministro, o funcionario equivalente en el respectivo organismo, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública.

Artículo 17º Los mecanismos de reforma administrativa previstos en este Decreto podrán hacerse extensivos a las empresas en las cuales la República, o un organismo público nacional, tengan participación decisiva.

Artículo 18° Los Ministros quedan encargados de la ejecución del presente Decreto.

Dado en Caracas, a los diecisiete días del mes de setiembre de mil novecientos sesenta y nueve. Año 160° de la Independencia y 111° de la Federación.

(L. S.)

R. CALDERA

Refrendado
El Ministro de Relaciones Interiores,
(L. S.)
Lorenzo Fernández

Refrendado:
El Ministro de Relaciones Exteriores,
(L. S.)
Aristides Calvani

Refrendado:
El Ministro de Hacienda,
(L. S.)
Pedro R. Tinoco, hijo

Refrendado:
El Encargado del Ministerio de la Defensa,
(L. S.)
José Eliseo Medina Arellano

Refrendado:
El Ministro de Fomento,
(L. S.)
Haydée Castillo

Refrendado:
El Ministro de Obras Públicas,
(L. S.)
José Curiel Rodríguez

Refrendado:
El Ministro de Educación,
(L. S.)
H. Hernández Carabaño

Refrendado:
El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,
(L. S.)
Lisandro Latuff

Refrendado:
El Ministro de Agricultura y Cría,
(L. S.)
Jesús López Luque

Refrendado:
El Ministro del Trabajo,
(L. S.)
Alfredo Tarre Murzi

Refrendado:
El Ministro de Comunicaciones,
(L. S.)
Ramón J. Velásquez

Refrendado:
El Ministro de Justicia,
(L. S.)
Nectario Andrade Labarca

Refrendado:
El Ministro de Minas e Hidrocarburos,
(L. S.)
Hugo Pérez La Salvia

APENDICE N° 7

INSTRUCCION RA-I DE 13 DE MAYO DE 1970 MEDIANTE LA CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL ⁶⁵

SUMARIO

I. *Introducción*

1. Orientación del proceso de Reforma Administrativa.
2. La Reforma Macro-Administrativa y la Reforma Micro-Administrativa.
3. Objeto de la Instrucción Presidencial: Lineamientos Generales para la Reforma Estructural y Funcional.
4. Aspectos de la Reforma de la Función Pública.

II. *La Reforma Estructural*

5. Necesidad de la Reforma Estructural.
6. El Micro-análisis y diagnóstico de la estructura administrativa y la distribución de funciones en el organismo respectivo, realizados con visión sectorial.
7. El diagnóstico estructural desde el punto de vista del sistema de planificación del desarrollo económico y social.
8. El diagnóstico estructural desde el punto de vista organizativo.

65. Tomado de la Gaceta Oficial N° 1.399 Extraordinario de 13 de mayo de 1970.

- A. La creación del Cargo de Vice-Ministro.
 - B. La reconcentración de funciones y el diagnóstico de las duplicidades, superposición y dispersión de las mismas.
 - C. La organización de las Direcciones Generales.
 - D. El orden jerárquico descendente de los diversos organismos.
 - E. La diferenciación entre las funciones asesoras, auxiliares y de línea, y la reforma de las unidades organizativas que cumplen las primeras.
 - F. La organización de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa.
- 9. El diagnóstico estructural desde el punto de vista jurídico.
 - 10. La adaptación de la desconcentración administrativa nacional a las regiones administrativas.
 - 11. La coordinación, administración y control de los Institutos Autónomos.

III. *La Reforma Funcional*

- 12. Ambito de la Reforma Funcional.
- 13. El diagnóstico de los sistemas de programación y presupuesto del organismo, y las propuestas de reforma.
- 14. La reforma de los sistemas auxiliares.
 - A. El diagnóstico del sistema estadístico y las propuestas de reforma.
 - B. El diagnóstico del sistema de compras y suministros, y las propuestas de reforma.
 - C. El diagnóstico del sistema de contabilidad y las propuestas de reforma.
 - D. La reforma relativa a los archivos y al manejo de documentos.
 - E. El diagnóstico de la utilización de equipos electrónicos de procesamiento de datos y las propuestas de reforma.
- 15. El diagnóstico de los procedimientos y tramitaciones.
 - A. La reforma en las tramitaciones.
 - B. La reforma de los procedimientos.

C. La información administrativa y las oficinas de información.

16. Las reformas del sistema jurídico que regula el funcionamiento de los organismos.
17. La delegación de atribuciones.

IV. *La Reforma de la Función Pública*

18. Necesidad y realizaciones en la Reforma de la Función Pública.
19. El sistema de clasificación de cargos y remuneraciones.
20. El sistema de reclutamiento y selección.
21. Los procedimientos para la tramitación de los movimientos de personal.
22. La estabilidad en la función pública.
23. La disciplina en la función pública.
24. La calificación y evaluación de los servidores del Estado.
25. La formación, capacitación y adiestramiento en la función pública.
26. El sistema jurídico relativo a los funcionarios o empleados públicos.
27. Las oficinas de personal.

V. *Advertencias finales*

28. La reorientación y racionalización del gasto público.
29. La prioridad y las responsabilidades en la ejecución de la Instrucción Presidencial.
30. La cooperación con la Comisión de Administración Pública.

ANEXO 1: Instituciones Públicas Nacionales a las cuales está dirigida la Instrucción Presidencial que establece los Lineamientos Generales de la Reforma de la Administración Pública Nacional.

RAFAEL CALDERA

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

de conformidad con lo previsto en el artículo 181 de la Constitución, dicta la siguiente:

INSTRUCCION MEDIANTE LA CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

dirigida a todos los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, a los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y a las Empresas del Estado:

I. INTRODUCCION

1. La Reforma Administrativa cuya programación y ejecución se ha iniciado en el país a partir de marzo de 1969 con motivo del cambio de Gobierno, debe ser considerada como el conjunto de acciones y medidas de carácter permanente y evolutivo, tendientes a transformar la Administración Pública Nacional para adaptarla a las necesidades del proceso de desarrollo económico y social. No se trata, por tanto, de una Reforma destinada simplemente a lograr una mayor eficacia de una Administración Pública tradicional, sino destinada a dejar a un lado estructuras arcaicas, incapaces de marchar a tono con la transformación del país y de la mentalidad de sus habitantes.

Por ello, el proceso iniciado, fundamentalmente, persigue estructurar una Administración Pública para el desarrollo, es decir con capacidad para planificarlo, y para movilizar, asignar y combinar las acciones y recursos necesarios para el logro de sus objetivos, dotando al Estado de un adecuado instrumento para la plena realización de su función de promoción social y económica del país, y que le permita además, provocar los cambios que aquél implica.

2. Conforme a los lineamientos consagrados en los Decretos N° 103 de 23 de julio de 1969 y N° 141 de 17 de septiembre de 1969, en el proceso de programación y ejecución de la Reforma de la Administración Pública, deben distinguirse dos grandes enfoques: el enfoque Macro-Administrativo y el enfoque Micro-Administrativo.

En el primer enfoque, corresponderá a la Comisión de Administración Pública, como órgano asesor del Presidente de la República,

realizar un Macro análisis y un diagnóstico de la Administración Pública venezolana a escala Nacional, y en particular de sus estructuras, sistemas y procedimientos administrativos, conforme al programa que se establecerá en el IV Plan de la Nación 1970-1974. Como resultado de esa labor, en el curso del año 1971, la Comisión de Administración Pública deberá presentar a la consideración del Presidente de la República en Consejo de Ministros, un Plan General de Reforma Administrativa, para su aprobación y posterior ejecución.

En el enfoque Micro-Administrativo de la Reforma Administrativa, corresponderá a los respectivos Consejos de Reforma Administrativa y Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, en estrecha cooperación y con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, la realización de un Micro-análisis y diagnóstico de las estructuras, sistemas y procedimientos existentes en el respectivo organismo, con vista a la formulación de diversas propuestas de reforma estructural y funcional, y a su ejecución durante el presente y los próximos años.

3. Los lineamientos generales que en esta Instrucción se dictan, con excepción de los aspectos correspondientes a la Reforma de la Función Pública, se refieren fundamentalmente al aspecto de la Reforma Micro-Administrativa, es decir, aquella que debe programarse y proponerse en el seno de cada Ministerio y demás organismos de la Administración Central, en cada Instituto Autónomo y demás establecimientos públicos y en cada Empresa del Estado, por los respectivos Consejos de Reforma Administrativa y Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, en estrecha cooperación con la Comisión de Administración Pública, de acuerdo a las previsiones del indicado Decreto N° 141 de 17 de septiembre de 1969.

Este proceso de cambio, en su aspecto Micro-Administrativo, como actividad permanente, evolutiva y sistemática, debe llevarse a cabo bajo dos ángulos distintos: La Reforma Estructural y la Reforma Funcional.

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

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

4. Por otra parte, y aun cuando pertenece al ámbito de la Reforma Macro-Administrativa, en vista de los progresos que en este campo se han adelantado en los últimos años, en todos los organismos públicos deberá procederse a desarrollar algunos aspectos de la Reforma de la Función Pública conforme a los lineamientos generales que por esta Instrucción se establecen.

En este sentido, la Reforma de la Función Pública debe tender a modificar y mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios y empleados públicos, a través del establecimiento de un estatuto de la Función Pública y del perfeccionamiento del sistema de Administración de Personal; circunstancias básicas para lograr un aumento del rendimiento y eficiencia de aquéllos y, en definitiva, lograr una mayor productividad del gasto público.

II. LA REFORMA ESTRUCTURAL

5. La estructura actual de las diversas unidades públicas de la Organización Administrativa Nacional, es el resultado de un crecimiento irracional producido a medida que el Estado ha ido asumiendo nuevas funciones y cometidos. El crecimiento de nuestra Administración Pública, en su conjunto, se ha realizado por un proceso de agregación y de desgajamiento sucesivo de organismos, lo que ha dado origen con mucha frecuencia a duplicidad de funciones. En la actualidad, por tanto, no existe una precisa correspondencia entre las diversas funciones del Estado, los sectores de planificación del desarrollo económico y social, y las competencias de los diversos organismos de la Administración Pública, situación que es necesario corregir.

Frente a ese crecimiento desorganizado se impone, como primera medida de transformación, una Reforma que busque establecer no sólo una reorganización estructural de la Administración pública en su conjunto, sino una organización en cada entidad pública, que evite duplicidad y dispersión de funciones y permita, a través de una racional reasignación de autoridad y responsabilidades, cumplir con los objetivos y cometidos estatales. Por supuesto que dicha Reforma Estructural debe proponerse una vez analizados los cambios requeridos, a la luz de la institución y del sector respectivo, considerados como un todo, y no en razón exclusiva de una o varias funciones.

6. En base a ello, en cada Ministerio y demás organismos de la administración central, en cada Instituto Autónomo y demás establecimientos públicos y en cada Empresa del Estado, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, se deberá analizar y diagnosticar la estructura y cometidos de la institución,

como un todo, a fin de lograr la adaptación de la estructura organizativa de la misma, a la planificación nacional del desarrollo económico y social, y a sus propios objetivos y cometidos.

Por ello, en primer lugar, en cada uno de los diversos entes públicos, deberá procederse a realizar un diagnóstico de sus funciones con visión sectorial, es decir, a determinar dentro de la estructura general del Estado, sus funciones y objetivos, conforme a los diversos sectores del sistema de planificación del desarrollo económico y social, con vistas a proponer la reorganización de sus funciones.

Este diagnóstico de las funciones que deben corresponder al ente público, o en otras palabras, el análisis de la distribución de funciones en el sector entre las diversas unidades organizativas que lo integran, deberá realizarse bajo varios ángulos: determinando su conveniencia desde el punto de vista de la planificación, desde el punto de vista organizativo y desde el punto de vista jurídico.

7. El primer objetivo del diagnóstico y microanálisis del organismo respectivo debe tener por objeto la determinación de la conveniencia de su estructura y de la distribución de funciones en la misma, en el proceso de planificación del desarrollo en el sector correspondiente. Esto implicará ante todo, la realización de una evaluación detallada y exhaustiva del proceso de programación que se cumple en el organismo en relación al sector de la planificación del desarrollo económico y social al cual está vinculado. Asimismo, implicará la realización de una evaluación del papel de los órganos que intervienen en la elaboración, ejecución y vigilancia de los programas y planes. Como resultado de dicha evaluación, los diversos organismos, con el asesoramiento de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y de la Comisión de Administración Pública, propondrán al Consejo de Ministros, las medidas de reforma que estimen necesarias para hacer participar adecuadamente la institución en el proceso de planificación del desarrollo económico y social. Cuando sea necesario, y para dar cumplimiento a las disposiciones del Decreto-Ley N° 492 de 30 de diciembre de 1958 que regula el Sistema Nacional de Planificación, deberá organizarse en los correspondientes entes públicos a los cuales está destinada esta Instrucción, si todavía no lo ha sido, una Oficina Sectorial de Programación y Presupuesto, para facilitar la incorporación decidida de los mismos, al sistema de Planificación del desarrollo económico y social del país y su participación en la elaboración y ejecución del Plan de la Nación.

8. El segundo objetivo del análisis de la distribución de funciones entre las diversas unidades del organismo administrativo y entre los diversos organismos del sector, deberá ser la determinación de su conveniencia desde el punto de vista organizativo. A través

de este análisis se detectarán diversas fallas, propias de un crecimiento desordenado, y se propondrán al Consejo de Ministros, previo estudio por la Comisión de Administración Pública, las diversas medidas de Reforma Estructural, que se estimen necesarias y entre ellas las siguientes:

A. En primer lugar, debido a la excesiva ampliación de las funciones de cada Ministerio, y a la proliferación de unidades operativas y administrativas (oficinas y direcciones) en los mismos, y en vista de la necesaria reorientación que tendrá el Consejo de Ministros como máximo organismo de la Administración Pública Nacional, podrá preverse la creación en cada Ministerio y proponerse así a dicho Consejo, de un cargo inmediato al Ministro, denominado Vice-Ministro, y que tendrá por función brindarle a aquel soporte permanente y, además, asistirlo en las funciones de dirección, coordinación y control de las actividades del Ministerio que corresponden a dicho funcionario; asesorarlo en la formulación de la política y programas de acción del Ministerio; representarlo en los diversos órganos colegiados de los cuales forme parte; suplir las faltas accidentales del Ministro, cuando así lo disponga el Presidente de la República; y, en general, cumplir todas aquellas funciones que el Ministro le delegue.

B. En segundo lugar, el análisis de la estructura y de las funciones de cada organismo al cual está destinada esta Instrucción, deberá tener por objeto la determinación de los diversos supuestos de duplicidad, superposición y dispersión de funciones entre las diversas dependencias del ente público respectivo e inclusive del sector, con la precisión de los consiguientes problemas de falta de coordinación, de interferencia de funciones y de dilución de responsabilidades.

Para obviar estos inconvenientes, deberán proponerse medidas tendientes a lograr una integración de funciones de manera de evitar la excesiva creación de unidades organizativas y la duplicidad de funciones; y, en particular, deberán proponerse reformas tendientes a precisar con exactitud las esferas de competencia de los diversos órganos, así como a eliminar o fusionar determinadas unidades organizativas, cuando sea necesario. En muchos casos, será imprescindible proponer la reconcentración de funciones dispersas entre distintas dependencias del organismo respectivo e inclusive del sector, tratando siempre de evitar la agrupación incoherente de las mismas. Asimismo, deberán proponerse los mecanismos de coordinación de actividades, cuando no sea posible su agrupación.

C. El crecimiento desordenado y cada vez más amplio de las funciones ministeriales ha provocado en los diversos Ministerios una excesiva multiplicación de Oficinas, Direcciones y dependencias diversas, en sentido horizontal, lo que dificulta el ejercicio

de la función de dirección, coordinación y control que corresponde realizar al respectivo Ministro. Para obviar estos inconvenientes, en las propuestas de reforma estructural que se formulen, deberán fijarse criterios racionales para agrupar diversas unidades y direcciones, buscándose la formación de una estructura piramidal con el objeto de reducir el ámbito de control inmediato de los Ministros, de elevar el nivel de los funcionarios adscritos directamente a los mismos, y facilitar el proceso de delegación de atribuciones que consecuentemente deberá realizarse. En esta forma, y cuando lo exija la naturaleza específica de cada Ministerio, podrán reconcentrarse bajo la dirección y coordinación de diversas Direcciones Generales, según sus competencias, las diversas Direcciones, y en su caso, oficinas y dependencias que se establezcan o que existan en los Ministerios. En estos casos, las diversas Direcciones Generales tendrán por función general brindar continuidad y asegurar la orientación técnica en la prestación de los servicios y en la ejecución de los programas del Ministerio, y además, entre otras, atender bajo la dirección de los Ministros y Vice-Ministros, en su caso, a la prestación de los servicios y a la ejecución de los programas adoptados por las Direcciones y dependencias a su cargo; velar por el eficiente desempeño de las funciones técnicas y administrativas de las direcciones y dependencias a su cargo, y coordinar y dirigir sus actividades; tener la representación del Ministro cuando éste lo determine, en actos o asuntos de carácter técnico o administrativo; y, en general, ejercer las diversas atribuciones que le delegue. Criterios similares, en cuanto sean aplicables, se adoptarán en la Reforma Estructural de los Institutos Autónomos.

D. En vista de lo anteriormente señalado, el orden jerárquico descendente, que deberá proponerse en los proyectos de Reforma Estructural de cada Ministerio salvo casos especiales y siempre que las exigencias administrativas, así lo demuestren, debe ser el siguiente: Ministro y Vice-Ministro, Direcciones Generales, Direcciones, Divisiones, Secciones y Departamentos; orden jerárquico que en todo caso, se guardará que no obstruya ni retarde la toma de decisiones y las necesarias comunicaciones entre las diversas dependencias, a través del obligado empleo de mecanismos de delegación de atribuciones.

E. Por otra parte, deberán constatarse los supuestos de indiferenciación entre las funciones asesoras y de ejecución, y precisarse en las propuestas de Reforma Estructural, la ubicación, denominación y atribuciones de las primeras. La terminología uniforme que deberá utilizarse es la siguiente cuando se trate de unidades asesoras o auxiliares: Consejo, para los organismos colegiados, destinados a la orientación general del Ministerio, que incluyan personas ajenas a su planta; Comité para los organismos colegiados internos, de

cierta permanencia, ya sea asesores o coordinadores; Comisión, para los organismos colegiados que se convoquen para asuntos especiales; y Oficinas, para las unidades asesoras o auxiliares permanentes.

En todo caso, en la constitución de los Consejos, Comités y Comisiones deberán evitarse los inconvenientes que generalmente acosan a dichos órganos colegiados, entre los cuales se destacan, el hecho de que sus deliberaciones se realizan sobre aspectos muy generales que con frecuencia no se concretan en acuerdos; la lentitud en la toma de decisiones o en la formulación de recomendaciones; la integración sin una evaluación previa precisa de lo que puede aportar cada miembro y del tiempo muchas veces valioso que debe dedicarle; la ausencia de mecanismos para evaluar el rendimiento de los mismos. Para evitar estos inconvenientes, deberán seguirse en la constitución de los órganos colegiados, los siguientes criterios: la creación de los mismos con funciones lo más específicas posibles e integrarlo en razón de los aportes reales que sus miembros puedan darles; el establecimiento de mecanismos para controlar su funcionamiento, las reuniones, la asistencia y las actas, y en fin, la fijación, de ser posible, de un límite de tiempo para la consideración de los diversos asuntos.

En cuanto a las Oficinas asesoras o auxiliares en cada Ministerio e Instituto Autónomo, deberá organizarse cuando sea necesario, la Consultoría Jurídica, la Oficina Sectorial de Programación y Presupuesto, la Oficina de Información, la Oficina de Personal, y las demás que tengan a su cargo servicios auxiliares o asesores.

F. Particularmente, todos los entes públicos a los cuales se destina esta Instrucción, deberán constituir la respectiva Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa, conforme a las previsiones del Decreto N° 141 de 17 de setiembre de 1969, la cual podrá estar a cargo de la respectiva Oficina de Programación y Presupuesto. Las referidas Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa deberán tener todo el respaldo necesario de los directivos del organismo, y deberán ser dotadas del personal calificado mediante la afectación de sus servicios a las actividades de la misma por el tiempo que sea necesario. Todos los funcionarios de nivel directivo, deberán brindarle a las Oficinas todo el respaldo necesario, mediante la racional evaluación de su trabajo en todos sus niveles y la colaboración de todo el personal público en sus labores y asumir la responsabilidad de llevar a la práctica y supervisar la implantación de las recomendaciones aprobadas. Asimismo, en todo caso, deberá considerarse a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, como dependencias exclusivamente asesoras y en ningún caso ejecutivas, por lo que las decisiones en la materia deberán ser tomadas por los niveles ejecutivos.

9. En tercer lugar, el diagnóstico de las funciones de cada organismo con vistas a la Reforma Estructural, además del ángulo de la planificación y del organizativo, requiere una tercera perspectiva, que es la perspectiva jurídica. A través de la misma, imprescindible para lograr la reordenación de cada sector, deberá realizarse el estudio, a la luz del ordenamiento jurídico vigente, de aquellas funciones previstas en las leyes que no se cumplen, o que se cumplen parcial o deficientemente, y de aquellas que se realizan aun sin previsión legal o reglamentaria alguna o con deficiencias en su fundamentación jurídica. En base a ello, se deberá determinar y proponer al Consejo de Ministros las modificaciones legales o reglamentarias necesarias, como parte de la reordenación estructural del organismo. En este sentido, toda propuesta de Reforma Estructural a nivel de Ministerios e Institutos Autónomos que se someta al Consejo de Ministros, oída previamente la Comisión de Administración Pública, deberá ir acompañada de un Proyecto de Decreto Orgánico del respectivo organismo administrativo, así como de los diversos proyectos legislativos y reglamentarios necesarios para ejecutar la Reforma.

10. En las propuestas de Reforma Estructural deberán ejecutarse particularmente, en cada Ministerio e Instituto Autónomo, las previsiones del Decreto N° 72 de 11 de junio de 1969, que dispone la ordenación de las actividades de la Administración Pública Nacional en ocho Regiones Administrativas, con vistas a la adaptación del organismo respectivo al proceso de regionalización del desarrollo económico y social. En la desconcentración administrativa que se proponga de cada Ministerio e Instituto Autónomo a nivel de cada una de las ocho Regiones Administrativas del país, deberá tenerse en cuenta que los organismos regionales deberán ser los agentes del desarrollo de la respectiva región y, por tanto, deberán estar estrechamente coordinados con todos los organismos nacionales establecidos en la región correspondiente, así como con las administraciones estatales y municipales respectivas y, en particular, con la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región.

Conforme al indicado Decreto N° 72, en todos los Ministerios e Institutos Autónomos, como consecuencia, deberán estudiarse y resolverse en forma especial, y proponerse al Consejo de Ministros oída previamente la Oficina Central de Coordinación y Planificación y la Comisión de Administración Pública, en los casos en que no estén ya establecidos y resueltos, los siguientes puntos: Los mecanismos para la adaptación de las actuales zonas administrativas a las ocho Regiones Administrativas, y la creación de los órganos que sean necesarios; la determinación de los asuntos que deben ser delegados a nivel regional, y los alcances de dicha delegación; las modificaciones de las estructuras y procedimientos

administrativos del órgano respectivo, derivados de la organización de las ocho Regiones Administrativas previstas en el mencionado Decreto N° 72 de 11 de junio de 1969.

11. Por último y dentro de los Proyectos de Reforma Estructural que se propongan, deberán precisarse detalladamente los mecanismos de coordinación, supervisión y control que el respectivo Ministerio ejercerá sobre los Institutos Autónomos que le estén adscritos, conforme a las previsiones del Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional dictado por Decreto N° 280 de 8 de abril de 1970.

En tal sentido, deberá tenerse en cuenta que los Institutos Autónomos están sometidos a la supervisión y control permanente de los respectivos Ministerios de Adscripción, y deberán ceñirse en su actuación, a las directrices, políticas y decisiones que adopten dichos Ministerios en el respectivo sector. Asimismo, todos los Institutos Autónomos deberán contribuir al desarrollo nacional, conformando sus actividades al Plan de la Nación en la forma que se establece en el referido Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional.

III. LA REFORMA FUNCIONAL

12. La reestructuración de los diversos organismos de la Administración Pública Nacional, por sí sola, no dará lugar a una definitiva adaptación de la Administración Pública a las necesidades del desarrollo económico y social y a lograr una mayor eficacia y rendimiento administrativo, si no está acompañada de una reforma que incida sobre el funcionamiento de la Administración Pública.

Esta Reforma Funcional, por tanto, no sólo tiene relación íntima y estrecha con las medidas de reasignación racional de funciones a los órganos reestructurados a que se ha hecho referencia en el capítulo anterior, sino que incide fundamentalmente sobre los aspectos técnicos propios del organismo respectivo y sobre los sistemas, métodos y procedimientos empleados para el logro de sus cometidos.

En efecto, como primer paso en el proceso de Reforma Funcional, los diversos organismos administrativos a los cuales está dirigida esta Instrucción, deberán realizar un diagnóstico de la actual situación de los diversos procesos técnicos operativos de línea que le competen, y proponer las medidas de Reforma que estimen convenientes, ya que son esos los que inciden fundamentalmente sobre el funcionamiento de los organismos administrativos.

Por otra parte, el proceso de Reforma Funcional debe implicar la realización de un gran esfuerzo para lograr el perfeccionamiento y tecnificación de los diversos sistemas, métodos y procedimientos empleados en la Administración Pública, para hacerlos más idóneos y eficientes y, eventualmente, incorporar a los mismos los adelantos de la tecnología y mecanización. De ahí que como parte de la Reforma Micro-Administrativa que deben realizar los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y las Empresas del Estado, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, dichos organismos deben adelantar una Reforma Funcional cuidando que la misma respete los patrones de uniformidad que se establezcan por el Ejecutivo Nacional a proposición de la referida Comisión de Administración Pública.

13. La Reforma Funcional debe incidir, en primer lugar, sobre el Sistema de Planificación del desarrollo económico y social, y sobre el Sistema de Presupuesto. Ciertamente, que a raíz de la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación por Decreto N° 492 de 30 de diciembre de 1959, y como consecuencia de la utilización del presupuesto por programas, la idea de la planificación y del presupuesto-programa ha cobrado un notable auge a nivel gubernamental. Sin embargo, aún continúan existiendo una serie de lagunas y deficiencias en la aplicación práctica de los criterios técnicos que en dichos campos se han formulado. Podría afirmarse inclusive que actualmente no existe un sistema de planificación armoniosamente estructurado, que comprenda, con claridad, las relaciones entre las diferentes dependencias públicas, involucradas en el Sistema. Asimismo, actualmente, existen grandes fallas y deficiencias en el proceso de ejecución de las metas establecidas y en su evaluación posterior y, por lo general, las actividades de los organismos públicos no obedecen a una labor racional de planificación que encuadre las actividades dentro de un orden de prioridades. Iguales deficiencias y fallas pueden observarse, por otra parte en el Sistema Presupuestario.

En tal virtud, con el asesoramiento de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, de la Comisión de Administración Pública y de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, además de organizarse cuando sea necesario, en los Ministerios, Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y Empresas del Estado, una Oficina sectorial de Programación y Presupuesto, deberá realizarse un diagnóstico de la programación de actividades en el organismo, y proponerse medidas de Reforma que busquen los siguientes objetivos: a) que toda la actividad institucional esté enmarcada dentro de un plan previamente elaborado, discutido y aprobado; b) que en todo momento se trate de dar

cumplimiento a lo planificado; c) que en los planes se establezcan, hasta donde sea posible, metas muy bien definidas y cuantificables y los recursos a utilizar; y d) que se mantengan controles eficientes y mecanismos de evaluación de las metas y de los gastos de la institución. En este sentido deberá tenerse siempre en cuenta que la práctica de programas, en definitiva, debe ser parte integrante de cualquier actividad pública a desarrollarse.

Por otra parte, deberán asimismo proponerse medidas de Reforma que surjan de la evaluación de los siguientes aspectos: a) los procedimientos generales de formulación, evaluación y control del presupuesto; b) los métodos de cálculo de las diferentes partidas presupuestarias; c) la vinculación y coordinación entre el sistema presupuestario y el de programación del organismo, y su relación con el proceso general de planificación del desarrollo económico y social del país; y d) la confiabilidad y oportunidad en el suministro de la información financiera.

Por otra parte, dentro del diagnóstico que deberá realizarse en cada organismo respecto de las labores de programación que se desarrollan, deberán analizarse los mecanismos de coordinación, evaluación y control de actividades.

En efecto, y en razón de que el crecimiento de la Administración Pública venezolana se realizó sin obedecer a un plan, tanto en su sector centralizado como en su ámbito descentralizado, en dicho diagnóstico se constatarán innumerables problemas de falta o deficiencias de coordinación y control de actividades, que será imprescindible corregir. En tal virtud, en las propuestas de Reforma Funcional que se formulen, sin perjuicio de las que se establezcan con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública cuando el ordenamiento jurídico vigente lo permita, deberán proponerse adecuados procedimientos de coordinación interna y externa del organismo, atendiendo principalmente, a la planificación sectorial del desarrollo económico y social. En particular deberán prevverse mecanismos de permanente consulta y coordinación, tanto para la formulación de programas y políticas, como para su ejecución, tomándose muy en cuenta las actividades y políticas de los otros organismos integrados en el respectivo sector.

Por otra parte, es evidente que con mucha frecuencia las decisiones que se adoptan no producen el efecto deseado o la totalidad de los resultados programados debido, por una parte a la inexistencia de políticas básicas que sirvan de marco de referencia a las decisiones tomadas; y por la otra, a la carencia de mecanismos efectivos de evaluación y control de determinados factores que obstaculizan o impiden la ejecución de las decisiones. Por ello, en las propuestas de Reforma Funcional que se formulen, sin perjuicio

de las que con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública se establezcan cuando lo permita el ordenamiento jurídico, deberán prever adecuados mecanismos de evaluación y control que partan entre otros, de los siguientes criterios: todas las acciones administrativas deben estar encuadradas dentro del marco de políticas previamente trazadas; debe tenerse presente que una efectiva coordinación de los asuntos públicos requiere de una permanente evaluación y control de la eficacia de las políticas formuladas y de las decisiones adoptadas; y la función de control debe entenderse como un medio para asegurar la consecución de objetivos y no como un fin en sí mismo.

14. La Reforma Funcional que debe realizarse en todos los organismos públicos, debe incidir también sobre los sistemas administrativos auxiliares.

A. En primer lugar, sobre el sistema estadístico. La información estadística debe comprender toda la información básica para la formulación de planes y programas y para la toma de decisiones. Sin una buena base informativa los niveles de decisión carecen de la visión real del conjunto de las operaciones. En la Administración Pública Nacional, las deficiencias más comunes en los sistemas estadísticos que deben detectarse y corregirse en las propuestas de reforma son, entre otras, la poca correspondencia entre el tipo de información suministrada y las necesidades de los usuarios internos y externos de la misma; el retardo en la producción de información; la deficiente calidad de los datos; la duplicidad de las fuentes y discrepancias entre ellas; y, en general, la carencia de un articulado y coherente sistema de producción de estadísticas.

En las propuestas de Reforma que se formulen respecto de los sistemas estadísticos, con el asesoramiento de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, de la Comisión de Administración Pública y de la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales deberán tenerse en cuenta los siguientes aspectos: a) la producción de estadísticas de un organismo debe ser analizada a la luz de la producción de las estadísticas nacionales, tratando siempre de evitar posibles duplicaciones; b) en el procesamiento deben utilizarse los medios más expeditos y eficientes; c) debe tenerse siempre muy en cuenta la calidad de información producida; y d) la información estadística debe siempre considerarse como requisito imprescindible para la adecuada toma de decisiones.

B. En segundo lugar, la Reforma Funcional relativa a los sistemas administrativos auxiliares debe incidir sobre las compras y suministros que se realizan en la Administración Pública Nacional. El sistema de compras y suministros de la Administración Pública Nacional en la actualidad sufre una serie de deficiencias

que es necesario corregir, y entre otras se destacan las siguientes: a) la dispersión de la función de compras en las diferentes unidades operativas de los diversos organismos; b) la desvinculación entre el proceso de compras y el ritmo de ejecución de los programas del organismo; c) la carencia de personal con conocimientos de la materia; d) el uso de partidas presupuestarias para destinos diferentes a los presupuestados; e) las deficiencias en los controles, para erradicar y evitar las irregularidades administrativas; f) la falta de programación de las necesidades de suministros.

Para corregir las deficiencias en los sistemas de compras y suministros con el objeto de lograr un mayor rendimiento del gasto público y una efectiva reorientación del mismo, y conforme a las previsiones del Reglamento General de Compras y Suministros que se dictará próximamente, todos los Ministerios e Institutos Autónomos deberán adoptar para sus sistemas de compras y suministros, el sistema que proponga la Comisión de Administración Pública. Este sistema persigue los siguientes objetivos básicos: lograr una eficiente ejecución de los programas del organismo; buscar que las compras se realicen en función de necesidades reales, evitando sobreinversiones y agotamientos prematuros de partidas presupuestarias; garantizar la utilización de fondos para fines previstos en el presupuesto; asegurar la moralidad administrativa; reducir los precios de compra, limitar el papeleo y los trámites innecesarios; perfeccionar los registros contables y estadísticos; controlar los inventarios; normalizar y codificar los artículos y, en fin, mejorar la organización y asegurar el cumplimiento de las normas existentes.

C. En tercer lugar, la Reforma Funcional debe abarcar el sistema de contabilidad de los Ministerios e Institutos Autónomos. A tal efecto, en dichos organismos deberá realizarse un diagnóstico del actual sistema contable, y como consecuencia, proponerse las reformas que se juzguen convenientes con la precisión de los instrumentos legales y reglamentarios que deban reformarse para establecer trámites y controles más ágiles y efectivos. En particular deberán evaluarse y estudiarse las posibles demoras en la tramitación de órdenes de pago, y las dificultades de los respectivos Centros Electrónicos para suministrar la información requerida.

Las propuestas de Reforma que se presenten, deberán buscar entre otros objetivos, los siguientes: simplificar y facilitar las funciones contables; registrar ordenada y rápidamente las transacciones; establecer mecanismos de control interno; controlar las asignaciones presupuestarias y las diversas obligaciones o compromisos; producir las informaciones requeridas por los diversos organismos públicos ejecutivos, de control y de planificación, y en su caso de los administrados; facilitar los mecanismos de control a priori y a posteriori; y, en fin, asegurar la moralidad administrativa.

Cumpliendo tales objetivos, y una vez que se dicten por el Consejo de Ministros a proposición de la Comisión de Administración Pública, los diversos Ministerios deberán adoptar los sistemas de contabilidad gubernamental que se establezcan, así como los procedimientos uniformes que se aprueben entre otros fines, para la tramitación de órdenes de pago, la utilización de fondos de avance y de fondos rotatorios.

D. En cuarto lugar, la Reforma del funcionamiento de la Administración Pública, deberá incidir, en cada Ministerio y demás organismos de la Administración Central, en cada Instituto Autónomo, y demás establecimientos públicos y en cada Empresa del Estado, en el manejo de documentos y en el sistema de archivo, con el objeto de eliminar los trámites inútiles y molestos para los administrados y hacer más expedita la tramitación administrativa y el suministro de las informaciones requeridas. A tal efecto, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, y de acuerdo a las características propias de cada organismo, deberán adoptarse los diversos procedimientos de archivo y de manejo de documentos, definidos por la referida Comisión; asimismo deberán formularse propuestas de Reforma de las Leyes o Reglamentos que exijan o establezcan trámites y documentos para determinadas solicitudes y procedimientos que deban eliminarse o corregirse.

E. En quinto lugar, y como mecanismo auxiliar en los sistemas administrativos, deberán proponerse reformas en la utilización de equipos electrónicos de procesamiento de datos. En la actualidad, en la Administración Pública Nacional, se evidencian una serie de fallas en este campo debido a un crecimiento no planificado del sector computación a nivel nacional, y particularmente, las siguientes: una utilización irracional de los equipos instalados, existiendo en la actualidad una gran capacidad instalada de computación mal utilizada; inexistencia de controles de productividad y eficiencia de los equipos y del personal utilizado; desconocimiento por parte de muchos funcionarios públicos directivos de los fundamentos técnicos de la computación y de sus alcances y limitaciones, y creencia equivocada de que el problema administrativo puede ser resuelto con la sola máquina, sin atender a la mejora de los sistemas y métodos a los cuales se destina.

Para obviar estos inconvenientes, todos los organismos a los cuales se destina esta Instrucción, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, deberán realizar un diagnóstico sobre la utilización por parte de sus diversos órganos de equipos electrónicos y de las aplicaciones a los cuales se destinan, y proponer las medidas de reforma tendientes a obtener un mayor rendimiento de dichos equipos. Todo ello, sin perjuicio de la realización por el Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Adminis-

tración Pública, de un diagnóstico macro-administrativo sobre la utilización de los equipos electrónicos en general, buscando obtener un mayor rendimiento de los equipos instalados y de las aplicaciones en las que están siendo utilizados, y en definitiva, lograr no sólo una reordenación del gasto público sino también una mayor productividad del mismo; todo ello con vistas a proponer al Consejo de Ministros, una política de contratación y utilización de equipos electrónicos de procesamiento de datos para toda la Administración Pública Nacional. En todo caso, hasta tanto esta política no haya sido implantada, todos los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos, deberán consultar previamente a la Comisión de Administración Pública sobre la adquisición o arrendamiento de equipos o la ampliación de los existentes, así como sobre la contratación de servicios de procesamiento electrónico de datos.

15. La Reforma del funcionamiento de la Administración Pública debe incluir también a los procedimientos, tramitaciones y recursos administrativos.

A. En efecto, en la Administración Pública generalmente se encuentra una reglamentación de trámites y procedimientos enmarañada y deficientemente organizada, así como una excesiva complejidad de los procedimientos lo que muchas veces priva a los ciudadanos de sus derechos, al no comprender el laberinto administrativo. En tal virtud, respecto a las tramitaciones y procedimientos administrativos en los cuales intervengan los administrados, deberán proponerse las reformas necesarias para lograr una simplificación de los mismos, de suerte que el ciudadano pueda ser atendido rápida y económicamente, sin tener que trasladarse siempre a la capital y esperar haciendo cola, ni verse obligado de ir de una oficina a otra, ni soportar costosas demoras.

En este sentido, debe aligerarse la formulación de propuestas de Reforma y ejecutarse de inmediato, particularmente en aquellos servicios que se prestan directamente al público y cuyas fallas afectan en forma evidente a la ciudadanía. Esta simplificación que debe buscarse establecer en los trámites y procedimientos, por otra parte, debe hacer que los reglamentos y normas sean inteligibles para los ciudadanos, en beneficio de quienes, en última instancia, han sido dictados.

B. En especial, en las reformas de los procedimientos que en cada Ministerio e Instituto Autónomo deberán proponerse —y sin perjuicio de lo que se establezca en el Reglamento General de Procedimientos Administrativos a cuyas normas los diversos entes públicos deberán adaptar sus procedimientos especiales— deberán garantizarse y consagrarse entre otros los siguientes derechos de los administrados: el derecho a ser tratado con justicia, imparciali-

dad y conforme a la razón en sus relaciones con la administración; el derecho a recurrir contra las decisiones administrativas, por la vía de reconsideración o por vía jerárquica, para protegerse contra el trato arbitrario, tendencioso o apartado del ordenamiento jurídico; el derecho de obtener oportuna respuesta de lo pedido o solicitado; el derecho de saber cuales son sus prerrogativas y sus deberes, y en general, el derecho a que se le tenga informado de sus tramitaciones.

Asimismo, en los trámites y procedimientos deberá garantizarse, en cuanto sea posible, la necesaria motivación de las decisiones administrativas, la notificación o publicación de las mismas, el derecho de los particulares a ser oídos; y en general, los mecanismos de garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos.

C. En este sentido, en todos los Ministerios e Institutos Autónomos, con el asesoramiento de la Oficina Central de Información y de la Comisión de Administración Pública, deberán reorganizarse las oficinas de Relaciones Públicas, y convertirlas en Oficinas de Información u organizarlas cuando aquellas no existan, las cuales tendrán a su cargo *además de las relaciones públicas del organismo, particularmente la labor de información, orientación e informe a los particulares, sobre las actividades y funciones del organismo.*

Particularmente, además, deberán proponerse medidas de Reforma tendientes a *regular o institucionalizar las vías y mecanismos de formulación de peticiones, quejas, sugerencias o reclamaciones por parte de los ciudadanos*, en relación a los *actos* administrativos del organismo, o, en general, en relación a las actuaciones de la administración, con el objeto de *hacer más efectivo el derecho de petición* que consagra el artículo 67 de la Constitución.

16. Como parte de la Reforma Funcional cuyo estudio debe adelantarse en todos los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, en los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos, y en las Empresas del Estado, debe realizarse un análisis completo y exhaustivo sobre los diversos textos legales y reglamentarios que regulan el funcionamiento del organismo respectivo. En la actualidad, muchas veces no se tiene seguridad de la vigencia o no de un texto legal o reglamentario, o de un acto administrativo general, y nuestro ordenamiento jurídico está lleno de disposiciones formalmente vigentes pero privadas de eficacia por textos ulteriores o por falta de autoridades encargadas de aplicarlas. En tal virtud, en cada uno de los organismos a los cuales se destina esta Instrucción, deberá realizarse el estudio señalado sobre las normas jurídicas que regulan la actuación del organismo, con las correspondientes proposiciones de reformas sin perjuicio de que se realicen aquéllas que pueden ejecutarse por

vía de Resolución Ministerial y enviarse a la Comisión de Administración Pública.

17. Dentro de la Reforma Funcional, los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y las Empresas del Estado, deberán prestar particular atención a la reforma y agilización de los procesos de toma de decisiones, y en particular, a los mecanismos de delegación de atribuciones.

Los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos deberán precisar la posible existencia de una excesiva concentración de funciones en sus niveles superiores, lo que origina, no sólo una dilación o paralización de algunos procesos de decisión, sino que crea deficiencias en la capacidad de los funcionarios y unidades subalternas para asumir responsabilidades y recarga demasiado a las altas autoridades del organismo, sustrayéndolas de labores muchas veces más importantes para el mismo. Para obviar estos inconvenientes, deberá procederse en todos los Ministerios, organismos de la Administración Central, e Institutos Autónomos a iniciar un proceso de desconcentración administrativa a través de la delegación de atribuciones en la toma de decisiones, con la consiguiente precisión de responsabilidades. Este proceso de desconcentración administrativa, por otra parte, no sólo debe llegar a niveles altos o de dirección del organismo respectivo en la Capital de la República, sino que inclusive debe llegar a los niveles regionales del mismo organismo en las Regiones Administrativas previstas en el Decreto N° 72 de 11 de junio de 1969, ya que la ausencia de delegación de atribuciones generalmente produce, además, una excesiva concentración de tramitaciones y decisiones sobre asuntos de importancia en determinadas áreas geográficas, dificultando así la prestación de servicios y marginando a regiones del país con urgencia de desarrollo.

El amplio proceso de delegación de atribuciones que debe iniciarse, en los Ministerios se debe realizar conforme a las previsiones del Reglamento sobre Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional dictado por Decreto N° 140 de 17 de septiembre de 1969. Las normas de dicho Decreto deben aplicarse, luego de la realización de un estudio sobre las necesidades de desconcentración administrativa y de desarrollo regional, siguiendo entre otros los siguientes criterios: concentrar en los niveles de jefatura la toma de decisiones básicas y la formulación de políticas que sirvan de marco de referencia a las actividades a ser desempeñadas por los diversos niveles administrativos, y conservar en ellas la supervisión y evaluación de actividades; reducir al mínimo el trabajo meramente operativo o rutinario en los niveles de jefatura importantes; establecer una clara definición de deberes

y responsabilidades de los diferentes niveles de supervisión de manera de otorgar la necesaria autoridad, acorde siempre con la responsabilidad delegada. Por otra parte, en los supuestos de desconcentración administrativa hacia las regiones administrativas de la Administración Pública Nacional, deberá estudiarse detenidamente los alcances de las atribuciones que deben delegarse y desconcentrarse de la Capital, procurando mantener en ésta, principalmente las funciones normativas y de definición de políticas.

IV. LA REFORMA DE LA FUNCION PUBLICA

18. A partir del Decreto N° 394 de 14 de noviembre de 1960 por medio del cual se dictó el Reglamento de Administración de Personal para los servidores del Gobierno Nacional, se comenzaron a sentar las bases en la Administración Pública venezolana para la racionalización del sistema de Administración de Personal al servicio del Estado, que sirviera de fundamento para la estructuración de un estatuto de la Función Pública, habiéndose progresado notablemente en la materia durante los últimos diez años, pero sin obtenerse los objetivos fundamentales de una reforma de la Función Pública.

Ahora bien, la necesidad de tal reforma cobra extraordinaria vigencia a raíz de la iniciación de las reformas estructural y funcional del sector público ya que las modificaciones estructurales se acompañan necesariamente de modificaciones relativas al personal involucrado en las mismas y los cambios funcionales sólo pueden ser logrados y mantenidos por un personal cuyo rendimiento y eficacia garanticen una correcta ejecución.

La reforma de la Función Pública debe orientarse básicamente a la eliminación de los vicios que aquejan tradicionalmente a los países en proceso de desarrollo en relación con la administración de sus servidores públicos, por constituir aquéllos el principal obstáculo para la formación de un cuerpo de funcionarios cuya naturaleza asegure la mayor productividad del gasto público.

En tal virtud, el tercer aspecto de la Reforma Administrativa que debe emprenderse en todos los Ministerios, organismos de la Administración Central, e Institutos Autónomos, conforme se establece en esta Instrucción, es la Reforma de la Función Pública, cuyo objetivo último es mejorar la adaptación de los funcionarios públicos a su trabajo, y lograr en el mismo un mayor rendimiento y eficacia.

El disponer de una Ley sobre Funcionarios Públicos que establezca una Carrera Administrativa técnicamente estructurada, es

una necesidad inaplazable para la correcta gestión del sistema de Administración de Personal, por lo que se espera que las Cámaras Legislativas concluyan a la brevedad posible la discusión y posterior sanción del Proyecto que le fue presentado por la Comisión de Administración Pública. Mientras tanto, es necesario que cada organismo público desarrolle de inmediato una labor de evaluación de los Métodos utilizados hasta el presente para la administración de su personal, a fin de establecer las causas que han impedido la correcta aplicación de los principios vigentes en esta materia y, determinando exactamente tales hechos, proponer y ejecutar las medidas tendientes a obtener la reforma de la Función Pública.

19. A tal efecto, y por constituir la base estructural de la cual debe partir cualquier reforma que afecte a los Servidores del Estado, los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos deben acogerse, en forma rigurosa, al sistema de Clasificación de Cargos vigente en la Administración Pública Nacional, a través del cual puede lograrse la uniformidad necesaria en la descripción, denominación y remuneración de los cargos; la selección y el mantenimiento de personal idóneo a través de exámenes competitivos acordes al cargo; la capacitación de acuerdo a las funciones del cargo y el régimen de ascensos, de los traslados y de las transferencias que permitan tanto la satisfacción de las necesidades del servicio como las individuales; y la eliminación del dominio de la actividad política, de la desigualdad y del favoritismo de las retribuciones individuales. En tal virtud, y en los casos en que no lo estén, todos los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos deberán incorporarse al sistema de Clasificación de Cargos y escala de remuneraciones adoptadas por el Ejecutivo Nacional.

Por otra parte, en virtud de estarse revisando y actualizando por la Comisión de Administración Pública, tanto el Manual descriptivo de Clases de Cargo, como las escalas de remuneración, cada Ministerio, los organismos de la Administración Central y los Institutos Autónomos con el asesoramiento de la referida Comisión, deberán realizar estudios tendientes a establecer si el sistema ha funcionado satisfactoriamente en el organismo, o si se ha adaptado sólo parcialmente a las necesidades del mismo. Asimismo, deberán realizar un diagnóstico con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública tendiente a determinar cuáles son las deficiencias del sistema o de su administración y, en especial: a) las clases de cargo existentes en el organismo y no incluidas en el Manual Descriptivo de Clases de Cargo; b) la diferencia existente en cuanto a requisitos mínimos y tareas típicas, entre el Manual Descriptivo de Clases de Cargo y la realidad del organismo, es-

tableciendo las recomendaciones al respecto; c) los problemas existentes en el organismo en relación al sistema de remuneración, teniendo en cuenta las clases de cargos del organismo y los niveles de sueldo que se pagan en casos análogos en el sector privado.

20. Por constituir uno de los aspectos claves en la Administración de Personal, el sistema de reclutamiento y selección de cargos debe merecer especial atención por parte de los organismos públicos en sus labores de reforma. El objetivo a lograr en este sentido, está constituido por la selección para ingresos, ascensos y capacitación en base a las condiciones individuales de nivel mental, aptitudes, conocimientos, rasgos de personalidad e intereses a través de instrumentos válidos y confiables.

Por ello, es conveniente insistir en que conforme lo establece el Artículo 122 de la Constitución, "los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna", por lo que debe erradicarse definitivamente el vicio tradicional de considerar los empleados públicos como una forma de ayuda para el incompetente y el desempleado, y la influencia política o personal como requisito principal para un nombramiento.

Al efecto, los organismos públicos deben constituir, en sus respectivas oficinas de personal la correspondiente Unidad de Reclutamiento y Selección, a fin de iniciar el cumplimiento de las siguientes labores:

a) En primer lugar, a definir el área a cubrir por el sistema. Para ello debe ante todo determinarse exactamente los cargos del organismo que serán cubiertos por el sistema.

De acuerdo al Artículo 8º del Decreto N° 394 de 14 de noviembre de 1960, deben ser seleccionados por concurso los aspirantes a desempeñar todos los cargos de empleados en la Administración Pública, con excepción de los Directores Generales, Directores, Consultores Jurídicos, Jefes de Personal, Secretarios Privados, empleados de confianza de las autoridades respectivas y aquellos funcionarios que, por decisión especial, pueda determinar el Presidente de la República. Es necesario, por lo tanto determinar exactamente en cada organismo cuáles son los cargos considerados de confianza y cuáles los Jefes de Personal que se exceptuarán del sistema. Además, debe determinarse de acuerdo con la Comisión de Administración Pública, cuáles de los cargos pueden ser provistos, de inmediato, mediante exámenes competitivos y cuáles requieren métodos de evaluación provisionales.

b) En segundo lugar, a organizar los servicios de reclutamiento y selección para el organismo, lo cual implica el mantenimiento del registro de elegibles, determinación de métodos de evaluación

para cargos específicos del organismo y colaboración estrecha con la Comisión de Administración Pública en cuanto a la elaboración de los instrumentos necesarios y la validación y normalización de los existentes.

c) Por último, deben ser objeto de especial atención por parte de la Unidad de Reclutamiento y Selección, los aspectos sobre ascensos y promociones del personal, ya que los mismos contribuyen a satisfacer, tanto las aspiraciones personales como las de servicio. Los ascensos deben ser fruto del reconocimiento al mérito, comprobado mediante concurso conforme lo establece el Artículo 10º del Decreto N° 394 de fecha 14 de noviembre de 1960.

21. Por circular N° 1.330 de 7 de diciembre de 1965, se estableció un procedimiento uniforme para la tramitación de todos los movimientos de personal para todos los Ministerios, organismos de la Administración Central, Institutos Autónomos, y, en particular, de los movimientos de ingreso y de egreso y de los movimientos internos destinados a modificar la situación de los cargos y de los empleados. Dicho procedimiento, actualmente en vigencia y en aplicación en todos los Ministerios y en la mayoría de los Institutos Autónomos, deberá ser adoptado por aquellos Institutos Autónomos que aún no lo han incorporado a su sistema de Administración de Personal.

22. Como base para el establecimiento de la Carrera Administrativa en la Función Pública y mientras la Ley respectiva no sea dictada por el Congreso Nacional, en todos los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos, deberá respetarse la estabilidad de los funcionarios y empleados públicos, conforme a lo previsto en el Artículo 15º del Decreto N° 394 de 14 de noviembre de 1960, cuando cumplan con lealtad, honestidad y eficiencia los deberes inherentes a sus cargos. En tal sentido, separación del cargo, conforme se establece en la circular N° 1.330 de 7 de diciembre de 1965, deberán tener una justificación objetiva y documentada.

Por otra parte, de acuerdo a lo que prevee el Artículo 18º del Decreto N° 394 de 14 de noviembre de 1960, es responsabilidad todos los movimientos de personal referentes a destituciones o de los Jefes o Directores solicitar a la Oficina de Personal del organismo respectivo la tramitación de la destitución de aquellos subalternos que hayan incurrido en alguna o algunas de las faltas señaladas en el Artículo 17º del mismo Decreto N° 394 y que ameriten su despido. De toda destitución deberá levantarse un expediente, en el cual, además de los cargos que motivan la solicitud de destitución, se incluirán los argumentos expuestos por el empleado en su descargo, quien en todo caso tiene el derecho de ser

oído. La Comisión de Administración Pública no dará curso a ningún movimiento de destitución, sin que se acompañe al mismo copia del respectivo expediente.

Las destituciones y despidos deberán ser notificados personalmente a los funcionarios o empleados correspondientes, y en toda notificación se deberá indicar expresamente el derecho de los mismos de recurrir por vía jerárquica al Ministro, Presidente o Director del Instituto Autónomo respectivo, quienes deberán procurar resolver el correspondiente recurso, en un lapso de treinta (30) días contados a partir de su interposición.

23. La disciplina en la Función Pública debe considerarse como esencial para una eficiente Administración Pública, siendo por otra parte, elemento fundamental en la organización de la Carrera Administrativa.

En tal sentido, los funcionarios o empleados públicos de los Ministerios, organismos de la Administración Central, e Institutos Autónomos, deberán ser siempre sancionados cuando incurran en falta y de acuerdo con la gravedad de la misma, conforme a lo establecido en los Artículos 16º y 17º del Decreto N° 394 de 14 de noviembre de 1960. Los funcionarios supervisores son responsables de la iniciación de los procedimientos disciplinarios, en los casos en que proceda.

Por otra parte y conforme a la indicada norma del Artículo 122 de la Constitución Nacional, los funcionarios o empleados públicos deberán mantener una absoluta imparcialidad política frente al Gobierno, y deberán colaborar siempre con el mismo, con el más alto espíritu de lealtad, como base para la estabilidad, y con miras de cumplir fielmente las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables. En todos los Ministerios e Institutos Autónomos se deberá exigir escrupulosamente la imparcialidad política de todos los servidores públicos, en el ejercicio de su cargo.

24. Como base para el establecimiento de la Carrera Administrativa, y con miras siempre a obtener el mejoramiento del servicio público, en todos los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos deberá realizarse una calificación y evaluación anual del modo cómo los funcionarios y empleados públicos desempeñan su cometido, conforme a las normas y procedimientos que establezca la Comisión de Administración Pública. Esta calificación o evaluación que podrá servir de punto de partida para el inicio del proceso de destituciones o para la determinación de los ascensos o promociones, o para la previsión de estímulos morales o materiales en la administración respectiva, deberá realizarse con la mayor objetividad e imparcialidad por los

superiores inmediatos de los funcionarios o empleados públicos evaluados. Estos tendrán derecho a conocer la evaluación y a pedir su reconsideración cuando estimen que ésta no es correcta, conforme se establece en el Artículo 13 del Decreto N° 394 de 14 de noviembre de 1960.

25. Como requisito fundamental para el mejoramiento de la Administración Pública y en general para la realización de la Reforma Administrativa, todos los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, todos los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y todas las Empresas del Estado, deberán realizar un decidido esfuerzo por capacitar, adiestrar y perfeccionar a sus funcionarios o empleados públicos. En tal sentido, es función de todos los Directores, Jefes de División, Departamento o Sección promover el adiestramiento y capacitación de sus subalternos con el objeto de aumentar sus conocimientos y habilidades y lograr una positiva y constructiva actitud de los mismos en favor de la institución y de la labor que realizan. Además de ello, la realización de cursos de capacitación o perfeccionamiento por parte de los funcionarios o empleados públicos, será un elemento más en la determinación de los estímulos morales o materiales que el organismo respectivo debe concederles.

En este sentido, se debe iniciar el proceso de adiestramiento y sus actividades de desarrollo del funcionario público, desde el mismo momento en que éste hace su ingreso en la Administración y tal actividad se debe cumplir con un programa de orientación o introducción que le permita conocer qué le ofrece la organización en forma inmediata y cuáles son las responsabilidades que ésta le impone dentro de un cuadro de objetivos institucionales con los cuales debe identificarse.

De acuerdo a lo establecido en el Decreto N° 780 de 26 de junio de 1962, creador de la Escuela Nacional de Administración Pública, es responsabilidad de ésta el formar y adiestrar personal que requieran los servicios del Estado y colaborar además con los organismos públicos y privados en la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas referentes a la Administración Pública. En virtud de ello, como paso previo para la formulación de una política nacional de formación, capacitación y perfeccionamiento de los funcionarios o empleados públicos, corresponderá a la Escuela Nacional de Administración Pública: organizar y dirigir cursos nacionales de capacitación y perfeccionamiento en Administración Pública y técnicas administrativas; asesorar y coordinar con los diversos organismos de la Administración Pública la realización de los programas de formación y capacitación de funcionarios o empleados que se formulen, tanto dentro como fuera de las depen-

dencias; diseñar y asesorar en la elaboración de todos aquellos programas de capacitación de carácter especial, que se consideren necesarios dentro de las diversas dependencias de la Administración Pública; coordinar con los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, con los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y con las Empresas del Estado, los estudios dirigidos a la determinación de las necesidades de entrenamiento y perfeccionamiento en las diversas dependencias de la Administración Pública; adecuar los diversos programas de capacitación, tanto formativos como de entrenamiento, a las necesidades de la Reforma Administrativa; y en fin, la planificación de las actividades de formación y capacitación a nivel nacional, proveyendo así los recursos humanos debidamente preparados para la realización de la Reforma Administrativa.

Pero aparte de las responsabilidades de la Escuela Nacional de Administración Pública, lo que asimismo crea la obligación para todos los organismos a los cuales está destinada esta Instrucción, de utilizar los servicios que presta para la capacitación y perfeccionamiento de funcionarios o empleados de los mismos, todos los Ministerios e Institutos Autónomos deberán organizar sus respectivos programas de adiestramiento, de carácter específico, con el asesoramiento de la misma Escuela Nacional de Administración Pública. A tal efecto, en cada Ministerio e Instituto Autónomo deberá organizarse una Unidad de Adiestramiento o Entrenamiento, dependiente de la Oficina de Personal correspondiente. Todas las unidades de entrenamiento o adiestramiento serán coordinadas por la Escuela Nacional de Administración Pública, y tendrán por misión fundamental el impartir el entrenamiento requerido por el personal al servicio del Estado, en sus propios lugares de trabajo. La finalidad de la organización de las diversas unidades de entrenamiento o adiestramiento es asegurar que haya una dependencia dentro de cada Ministerio e Instituto Autónomo que ejerza el control de la función de capacitación y entrenamiento de personal, asegurando al mismo tiempo la continuidad en el desarrollo del programa.

Por otra parte, también corresponderá a la Escuela Nacional de Administración Pública, la coordinación de las actividades de todas las Escuelas especializadas destinadas a los servicios públicos que existan en la actualidad en los Ministerios e Instituto Autónomos, con miras a integrarlas dentro de una política nacional y general de formación y perfeccionamiento de los funcionarios o empleados públicos. A tal efecto, todas las Escuelas referidas están obligadas a prestar atención prioritaria a las recomendaciones y convocatorias que les formule la Escuela Nacional de Administración Pública.

26. Como caso previo para la estructuración de un estatuto de la Función Pública, y debido a la enorme diversidad y dispersión

de normas legales y reglamentarias referentes a los funcionarios o empleados públicos, todos los Ministerios e Institutos Autónomos deberán realizar y remitir, a la Comisión de Administración Pública, un estudio exhaustivo y detallado sobre las normas legales y reglamentarias y sobre las diversas Resoluciones y actos administrativos del organismo, relativos a cualesquiera de los aspectos de la Función Pública o la Administración de Personal, propia del respectivo organismo y, en particular, relativos a ingreso, selección, reclutamiento, nombramiento, juramentación, estabilidad, ascenso, destitución, vacaciones, licencias, permisos, clasificación, remuneraciones, horario de trabajo, horas extras, disciplina, seguridad social, pensiones, jubilación, responsabilidades, derechos y deberes, capacitación, adiestramiento, evaluación y calificación, categorías y otras materias similares.

27. Por último, como parte de la Reforma de la Función Pública, en cada Ministerio e Instituto Autónomo deberá procederse a realizar una evaluación exhaustiva de las políticas existentes en el organismo en materia de Administración de Personal al servicio del mismo, y de la participación que en su formulación han tenido las respectivas unidades de personal. En cuanto a estas últimas, deberá analizarse la estructura y funcionamiento de las mismas, como parte del proceso de racionalización estructural y funcional que debe desarrollarse en cada organismo, y proponerse con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, las medidas de reforma que se estimen convenientes en sus respectivas propuestas de Reforma Estructural. En todo caso, en las mismas deberá preverse la organización de la Oficina de Personal, como unidad auxiliar, con dependencia directa de funcionarios de muy alto nivel en los Ministerios e Institutos Autónomos.

V. ADVERTENCIAS FINALES

28. Quedan en esta forma establecidos los lineamientos generales para la programación y realización de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional, que todos los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y las Empresas del Estado, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, deberán seguir y ejecutar precisa y exactamente en cuanto les sean aplicables, durante el curso del año 1970, y en los años sucesivos, observando los lapsos y fechas que se determinen por el Ejecutivo Nacional.

Es necesario advertir, en todo caso, que una de las metas fundamentales de la Reforma Administrativa es reducir las áreas de dispendio, con el propósito de liberar recursos susceptibles de in-

vertirse en sectores de mayor productividad. Por ello, la reestructuración y reformas que se propongan deben buscar reducir o estabilizar el gasto corriente, y no deben traducirse en mayores costos de funcionamiento de la Administración Pública. De ahí que los objetivos de reorientación y racionalización del gasto público estén ya vinculados al proceso de Reforma Administrativa.

29. A todas las investigaciones, estudios, labores y actividades que cada organismo deberá realizar, conforme se ha determinado en esta Instrucción, deberá dársele carácter absolutamente prioritario, de manera que se cumpla en todos los órganos a los cuales está destinada esta Instrucción, con los lapsos y fechas que se establezcan para su ejecución.

Todos los funcionarios o empleados públicos, y en particular los Ministros, Directores Generales, Jefes de Oficina, de División, de Sección, de Departamento, y todos los Presidentes o Directores y altos funcionarios de los diversos organismos de la Administración Central, de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y de las Empresas del Estado, conforme a lo establecido en el Artículo 13 del Decreto N° 141 de 17 de septiembre de 1969, son responsables de la promoción, desarrollo y ejecución de la Reforma Administrativa en las dependencias a su cargo y, a tal efecto, deberán prestar la mayor cooperación a la Comisión de Administración Pública y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa del respectivo organismo, en sus labores específicas. En tal sentido, además, todos los funcionarios o empleados públicos y en particular los señalados, quedan responsabilizados de la exacta ejecución de la presente Instrucción.

Asimismo, todos los Ministerios deberán exigir el cumplimiento y ejecución de la presente Instrucción por los Institutos Autónomos y Empresas del Estado que les estén adscritos y, a través de los primeros, por las Empresas del Estado de las cuales los Institutos Autónomos sean accionistas mayoritarios.

30. Los organismos a los cuales va dirigida esta Instrucción, deberán prestar a la Comisión de Administración Pública aquellos funcionarios que sean necesarios, en opinión de ésta, para el desarrollo de los programas de Reforma Administrativa, previa solicitud formal al organismo afectado, de conformidad con lo establecido en el Artículo 9° del Decreto N° 103 de julio de 1969.

Por otra parte, todos los organismos a los cuales está dirigida esta Instrucción deberán remitir sin demora a la Comisión de Administración Pública, una copia de todos los estudios, informes y análisis que se hayan efectuado hasta la fecha en el respectivo organismo, y deberán asimismo, informar a dicha Comisión y remitirle directamente copia de todos los informes, estudios, análisis y

propuestas de reforma estructural, funcional o de la Función Pública que se elaboren en ejecución de la presente Instrucción; todo ello de conformidad con lo previsto en el Decreto N° 103 de 23 de julio de 1969 y con el Decreto N° 141 de 17 de septiembre de 1969.

Asimismo, toda modificación estructural de la Administración Pública Nacional que implique modificación, eliminación o creación de unidades administrativas, oficinas u órganos, deberán realizarse previo estudio del órgano interesado y de la Comisión de Administración Pública, con la aprobación del Consejo de Ministros.

Para la ejecución de las labores de Micro-análisis estructural y funcional, la Comisión de Administración Pública elaborará una metodología para ser utilizada por los organismos públicos, adaptándolas a las modalidades específicas de cada caso, y contando para su aplicación, con la asesoría de la propia Comisión.

Para el mejor cumplimiento y ejecución de la presente Instrucción, la Comisión de Administración Pública queda facultada para dirigir circulares complementarias y aclaratorias a todos los organismos a los cuales está destinada.

Dada en Caracas, a los 13 días del mes de mayo de mil novecientos setenta. Año 161° de la Independencia y 112° de la Federación.

(L. S.)

RAFAEL CALDERA

ANEXO N° 1:

**INSTITUCIONES PUBLICAS NACIONALES A LAS
CUALES ESTA DIRIGIDA LA INSTRUCCION
PRESIDENCIAL QUE ESTABLECE LOS
LINEAMIENTOS GENERALES DE LA REFORMA
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL**

I. Ministerios

1. Relaciones Interiores
2. Relaciones Exteriores
3. Hacienda
4. Defensa
5. Fomento
6. Obras Públicas
7. Educación
8. Sanidad y Asistencia Social

9. Agricultura y Cría
10. Trabajo
11. Comunicaciones
12. Justicia
13. Minas e Hidrocarburos

II. *Organismos de la Administración Central*

1. Secretaría General de la Presidencia de la República.
2. Oficina Central de Coordinación y Planificación.
3. Procuraduría General de la República.
4. Comisión de Administración Pública.
5. Oficina Central de Información.
6. Secretaría de Promoción Popular.
7. Comisionaduría de la Presidencia de la República para Denuncias, Quejas y Reclamos.
8. Consejo de Economía Nacional.
9. Consejo Nacional de Comercio Exterior.
10. Consejo Nacional de Fomento Pesquero.
11. Consejo Nacional de la Energía.
12. Consejo Nacional de Recursos Humanos.
13. Consejo Nacional de Universidades.
14. Consejo Técnico Nacional de Aeronáutica Civil.
15. Consejo Técnico Nacional de Telecomunicaciones.
16. Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.
17. Comisión Nacional de la Vivienda.
18. Comisión Nacional de Programación Juvenil.
19. Consejo de Bienestar Rural.
20. Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas.

III. *Institutos Autónomos*

1. Administración del Parque del Este.
2. Banco Agrícola y Pecuario.
3. Banco Industrial de Venezuela.
4. Banco Nacional de Ahorro y Préstamo.
5. Banco Obrero.
6. Caja de Previsión Social de los empleados del Ministerio de Comunicaciones.
7. Caja de Trabajo Penitenciario.
8. Círculo de las Fuerzas Armadas.
9. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.
10. Consejo Venezolano del Niño.

11. Corporación del Desarrollo del Zulia.
12. Corporación de los Andes.
13. Corporación Venezolana de Fomento.
14. Corporación Venezolana de Guayana.
15. Corporación Venezolana del Petróleo.
16. Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias.
17. Instituto Agrario Nacional.
18. Instituto Autónomo Administración Ferrocarriles del Estado.
19. Diques y Astilleros Nacionales.
20. Instituto Autónomo Hospital Universitario.
21. Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en situación de Disponibilidad y Retiro.
22. Instituto de Previsión y Asistencia Social para los empleados del Ministerio de Educación.
23. Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas.
24. Instituto Nacional de Canalizaciones.
25. Instituto Nacional de Cooperación Educativa.
26. Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes.
27. Instituto Nacional de Deportes.
28. Instituto Nacional de Hipódromos.
29. Instituto Nacional de Nutrición.
30. Instituto Nacional de Obras Sanitarias.
31. Instituto Nacional para Capacitación y Recreación de los Trabajadores.
32. Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas.
33. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.
34. Instituto Venezolano de Petroquímica.
35. Línea Aeropostal Venezolana.
36. Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos.

IV. *Otros Establecimientos Públicos*

1. Universidad Central de Venezuela.
2. Universidad del Zulia.
3. Universidad de los Andes.
4. Universidad de Carabobo.
5. Universidad de Oriente.
6. Universidad de la Región Centro-Occidental.
7. Universidad Simón Bolívar.
8. Instituto de Previsión Social de Abogado.
9. Banco Central de Venezuela.
10. Banco de Desarrollo Agropecuario.
11. Banco de los Trabajadores.
12. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal.

13. Fundación para el Desarrollo de la Región-Centro-Occidental.
14. Fundación Instituto Venezolano de Productividad.
15. Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada de la Reforma Agraria.
16. Fundación Fondo de Solidaridad Social.
17. Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria.
18. Fondo de Desarrollo Frutícola.
19. Fondo Nacional del Café y del Cacao.

V. *Empresas del Estado*

1. Almacenes y Depósitos Agropecuarios, C.A.
2. Aluminio del Caroní, S. A.
3. Banco Comercial de Maracaibo, C. A.
4. Banco de Fomento Comercial de Venezuela, C.A.
5. Banco de Fomento Regional Coro, C. A.
6. Banco de Fomento Regional de los Andes, C. A.
7. Banco de Fomento Regional Guayana, C. A.
8. Banco de Fomento Regional Zulia, C. A.
9. Centro Simón Bolívar, C. A. y filiales.
10. Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico.
11. Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela.
12. Compañía Anónima Venezolana de Navegación.
13. Corporación Nacional de Hoteles y Turismo.
14. C. V. F. Centrales Azucareros.
15. C. V. G. Electrificación del Caroní.
16. C. V. G. Siderúrgica del Orinoco.
17. Minas de Carbón de Lobatera, C. A.
18. Minas de Oro del Callao, C. A.
19. Transportadora Marítima Venezolana, C. A.
20. Venezolana Internacional de Aviación, S. A.
21. Empresa Nacional de Salinas.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA
CAPITULO VI DEL IV PLAN DE LA NACION
(1970-1974)

1. INTRODUCCION

1.1. *Antecedentes*

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

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

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

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

Al mes siguiente de la publicación del informe señalado, y por Decreto N° 287 de 27 de junio de 1958, la Junta de Gobierno de la República de Venezuela creó, con el carácter de asesora del Poder Ejecutivo a la Comisión de Administración Pública “para estudiar la organización, los métodos y procedimientos de nuestra Administración Pública, y las condiciones del funcionario público, con miras a proponer la reforma de la Administración Pública del país”. Dentro de los considerandos que precedían al Decreto, y que motivaban directamente sus normas, se destacaban el estimar “que la labor de Administración Pública no puede ser desarrollada sin que la moralidad sea norma esencial de su funcionamiento y sin que los órganos de dicha Administración sean técnicamente capaces de permitir el cumplimiento de sus fines”; “que es de urgencia revisar la organización de la Administración Pública y los métodos y sistemas que en ella se usan, con miras a mejorarlos, para hacer posible que las labores del Gobierno sean más efectivas”; y “que se deben crear en el país las condiciones indispensables para que el elemento esencial de la Administración Pública, como es el funcionario público, pueda prestar con toda eficiencia sus servicios al Estado y al público”.

El Decreto N° 287, sin embargo, al crear la Comisión de Administración Pública, no reguló detenidamente sus atribuciones y posibilidades, ni determinó con precisión su temporalidad. Los programas inicialmente previstos no se cumplieron a cabalidad, y ni siquiera llegó a realizarse un diagnóstico de la situación de la Administración Pública de la época, principalmente en sus estructuras, sistemas y procedimientos para adaptarlas al proceso de planificación del desarrollo económico y social. Esta misma necesaria vinculación entre el proceso de Reforma Administrativa y el proceso de planificación del desarrollo económico y social, tan destacada por el Informe de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, no llegó nunca a materializarse, y en ninguno de los tres Planes de la Nación preparados hasta 1969 se incluyeron consideraciones en torno a la Reforma Administrativa.

Las labores de la Comisión de Administración Pública hasta 1969, así como las mismas propuestas del Informe de la Administración

de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, no estuvieron nunca encuadradas dentro de un plan global de Reforma Administrativa.

Durante los once primeros años de existencia de la Comisión de Administración Pública hasta 1969, se lograron avances positivos en materia de administración de personal, iniciados con el Decreto N° 394 del 14 de noviembre de 1960 por medio del cual se dictó el Reglamento de Administración de Personal para los servidores del Gobierno Nacional. Con este Decreto, se comenzaron a sentar las bases de la Administración Pública venezolana para la racionalización del sistema de administración del personal al servicio del Estado, que sirviera de fundamento para la estructuración de un Estatuto de la Función Pública y de la Carrera Administrativa. En este campo, aun cuando se ha progresado notablemente durante los últimos diez años, no se han llegado a obtener los objetivos fundamentales originalmente trazados.

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

En materia de Reforma Administrativa, la labor del nuevo Gobierno que inició su gestión en 1969, debió consistir entonces, no sólo en vincular el proceso de reforma al sistema de planificación del desarrollo económico y social del país y en reglamentar la misma Comisión de Administración Pública para el mejor cumplimiento de unos objetivos más claros, sino en definir una nueva y precisa estrategia para la reforma, tendiente a planificar la realización de la misma. Es imprescindible referirse a estos aspectos, antes de exponer el programa de Reforma Administrativa que deberá realizarse en el quinquenio 1970-1974.

1.2. *El objetivo de la Reforma: La Administración Pública para el Desarrollo*

Hoy es ya definitivo el convencimiento de que el problema de la Reforma Administrativa es imprescindible acometerlo, no bajo el ángulo de la Administración Pública tradicional, sino bajo el ángulo de la Administración del desarrollo o Administración para el desarrollo. En otras palabras, la Reforma Administrativa, con la que el Gobierno está comprometido, busca la transformación de una Administración Pública tradicional, para adaptar su estructura, sistemas y procedimientos al proceso de desarrollo y lograr motorizarlo.

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

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

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

De ahí que se pueda señalar que en Venezuela estamos en presencia de los primeros pasos de un gran esfuerzo para crear un instrumento al servicio del desarrollo y no simplemente, para introducir algunas reformas o modificaciones tendientes a mejorar el funcionamiento interno de una Administración Pública tal como hoy la conocemos, materialmente concebida como un fin en sí misma.

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

Ante todo, es necesario convenir en lo inútil que resulta, hoy por hoy, la comparación que muchas veces se ha querido realizar

entre el proceso de desarrollo al cual debemos incorporararnos de inmediato y el proceso de desarrollo que siguieron los países occidentales, hoy adelantados o desarrollados. Esa comparación no podría dar ninguna luz sobre el papel del Estado en la promoción del desarrollo de nuestros países del tercer mundo.

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

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

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

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

De ahí que, el proceso de desarrollo al cual necesariamente debe incorporarse Venezuela, en una época en continua y acelerada producción de cambios económicos y sociales como nunca antes se habían producido en la historia del hombre, no puede ser un proceso lento, realizable a costa de sacrificios inhumanos de un proletariado, hoy cada vez más consciente de su situación marginal.

El desarrollo en nuestro país y en los otros países del tercer mundo, no pueden ser un producto espontáneo, logrado mediante un proceso natural, no controlado más que por las solas fuerzas del mercado. Al contrario, tiene que ser un proceso provocado y dirigido, un proceso de expansión y modernización rápida que exige un esfuerzo razonado y constante del hombre, en definitiva un proceso planificado; y el Estado es el único ente con poder

y posibilidades reales para provocar, dirigir y planificar ese desarrollo acelerado. Por ello, en nuestro proceso de desarrollo el papel del Estado tiene que ser un papel preponderante.

1.2.2. *La Administración para el desarrollo*

Ahora bien, también es evidente que no basta estar consciente del papel preponderante del Estado en las sucesivas etapas del desarrollo, desde el diagnóstico y logro de la información necesaria de las realidades nacionales, la formulación de una estrategia del desarrollo, y la aprobación de un plan, hasta su ejecución y vigilancia. Para que el Estado asuma su nuevo papel, debe comenzarse por dotarlo de un instrumento idóneo, es decir, de una Administración Pública preparada específicamente para el desarrollo, pues ciertamente, en la actualidad, la Administración Pública venezolana no está preparada para acometer, por sobre los intereses de grupo, las tareas del desarrollo.

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

En este sentido, en nuestros países subdesarrollados, deben superarse los esquemas clásicos de Reforma Administrativa basados en el simple mejoramiento o en la sola racionalización de la Administración Pública, sin objetivos distintos. No se trata, por tanto, como se señaló al principio, de iniciar una Reforma Administrativa para mejorar y lograr mayor productividad de una Administración Pública tradicional, garantizadora del status quo que caracterizaba a la Administración del siglo pasado; sino que se trata de una Reforma Administrativa para estructurar una Administración Pública para el desarrollo, una Administración Pública conformadora del orden social y económico. Se trata, en definitiva, de construir una Administración Pública con capacidad administrativa para el desarrollo, es decir, con habilidad para movilizar, asignar y combinar las acciones técnicamente necesarias para el logro de los objetivos del desarrollo.

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

Las nuevas y difíciles tareas y funciones que se asignan al Estado venezolano en este IV Plan de la Nación, sólo podrán ser asumidas

y ejecutadas exitosamente, si paralelamente se procede a realizar una profunda transformación de la anticuada estructura administrativa, de los deficientes sistemas administrativos y de los complicados procedimientos actualmente existentes, para ajustarlos y adaptarlos a las nuevas realidades; y si además, se procede agresivamente a estructurar un estatuto de la función pública y un eficiente sistema de administración de personal, que garanticen un mejoramiento del factor humano de la Administración, con sus efectos sobre la eficacia y rendimiento que las tareas del desarrollo exigen.

1.3. *La estrategia de la Reforma Administrativa*

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

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

Las causas del fracaso son muchas, y entre ellas quizás, fundamentalmente, la ausencia de una estrategia a largo plazo bien definida y ajustada a las necesidades y realidades políticas y sociales de nuestro país. Todo ello contribuyó a que el interés por la Reforma Administrativa no sólo disminuyera, sino que inclusive la idea misma de la reforma se convirtiera en una noción odiosa. De ahí la preocupación inicial del Gobierno de dotar al proceso de Reforma Administrativa, de una estrategia, caracterizada por dos ideas centrales. Por una parte, la de que la Reforma Administrativa no puede ser un proceso impuesto por la Comisión de Administración Pública, y por tanto, la de que no puede ser un proceso en el cual la Comisión sea la que va a determinar todo lo que haya de realizarse sin ninguna intervención o con una intervención atenuada de los organismos públicos objetos de la reforma. Al contrario, se tiene el convencimiento de que la reforma de toda la Administración Pública sólo podrá ser realizada por toda la Administración Pública, ya que sin la participación activa de todos los sectores adminis-

trativos, de todos los niveles administrativos, es imposible lograr una Reforma Administrativa. De ahí la orientación que se le ha dado al proceso a través de los Decretos N° 103, de 23 de julio de 1969, reglamentario de la Comisión de Administración Pública y N° 141 de 17 de setiembre de 1969, que establece los instrumentos y mecanismos de Reforma Administrativa, mediante los cuales se busca hacer participar y comprometer en el proceso de reforma, a todos los niveles administrativos.

Para garantizar esta adecuada participación se hace necesario que los lineamientos generales de la Reforma Administrativa sean dictados por el más alto nivel ejecutivo, es decir por instrucción del Presidencia de la República.⁶⁶

El segundo aspecto de esta nueva estrategia, es el de la vinculación definitiva de la Reforma Administrativa al proceso de planificación del desarrollo económico y social y la primera manifestación en tal sentido fue la adscripción de la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, por Decreto N° 28 de 9 de abril de 1969.

1.4. *Áreas para la programación de la Reforma Administrativa*

En el proceso de programación de la Reforma Administrativa, es necesario distinguir dos grandes enfoques: el Macro-Administrativo y el Micro-Administrativo.

En el primer enfoque, corresponderá a la Comisión de Administración Pública, como órgano asesor del Presidente de la República, realizar un macro-análisis y un diagnóstico de la Administración Pública venezolana a escala nacional, y en particular de sus estructuras, sistemas y procedimientos administrativos. Como resultado de esta labor, la Comisión de Administración Pública, presentará a la consideración del Presidente de la República un Plan de Desarrollo Administrativo o Plan General de Reforma Administrativa, en donde se establecerán en forma integrada y coordinada, los programas de modernización administrativa, con indicación de propósitos, objetivos y metas a lograr, así como las políticas de acción, de recursos humanos y financieros, orden de prioridades, cronogramas de ejecución y métodos a utilizar para lograr su eficiente aplicación.

En el enfoque Micro-Administrativo corresponderá a los respectivos organismos públicos en estrecha cooperación y con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, la realización de un micro-análisis y diagnóstico de las estructuras, sistemas y procedi-

66. Presidencia de la República. Instrucción RA-1 mediante la cual se establecen los lineamientos generales de la Reforma Administrativa de la Administración Pública Nacional. 13 de mayo de 1970. Gaceta Oficial N° 1.399. Extraordinario del 13-5-70. Véase en Anexo N° 7 de esta Primera Parte.

mientos existentes en el respectivo organismo con vistas a la formulación de diversas propuestas de reforma estructural y funcional, y a su ejecución; todo ello conforme a los lineamientos generales de la Reforma Administrativa dictados por el Presidente de la República.

El esquema de las Areas del Plan de Trabajo de la Comisión de Administración Pública para la programación de la Reforma Administrativa 1970-1974 adoptado en octubre de 1969, se indica al final del capítulo.

2. LA REFORMA ESTRUCTURAL

2.1. *Introducción*

En el ámbito de las instituciones públicas, uno de los fenómenos de mayor relevancia en el presente siglo, ha sido el desmesurado crecimiento del sector público, traducido fundamentalmente en el incremento de sus gastos y en la expansión del aparato administrativo del Estado. Ello es consecuencia lógica de la cada vez mayor participación de dicho sector en las actividades nacionales.

En Venezuela el Estado en su papel de impulsor del desarrollo, se ha convertido en el principal inversionista, alcanzando a financiar aproximadamente el 50 por ciento de la inversión total del país. Paralelamente, sus gastos de consumo superan el 20 por ciento del consumo nacional. Además, el Estado en Venezuela es el más importante empleador, no solamente de manera directa, absorbiendo aproximadamente 250.000 funcionarios, empleados y obreros, sino también de manera indirecta mediante la ejecución de contratos de obras públicas y servicios, y mediante el fomento de diversas actividades productivas; todo lo cual tiene un evidente efecto multiplicador en las fuentes de empleo.

Para atender a las nuevas necesidades y responsabilidades originadas de las sucesivas y variadas formas de intervención del Estado en la vida económica y social, los sucesivos Gobiernos fueron asignando las nuevas funciones a sus órganos ejecutores, los Ministerios, y así fueron creándose nuevas Direcciones, Divisiones, Departamentos, Secciones y Oficinas dentro de los entes públicos existentes; o fueron dividiendo Ministerios y desgajando organismos para crear otros nuevos. Así surgieron la mayoría de los Ministerios e Institutos Autónomos existentes en la actualidad. En todo caso, en la generalidad de los supuestos, la creación de nuevos entes o unidades administrativas no obedeció a ningún plan preconcebido, ya que las realidades del país y de su evolución institucional no lo permitían; y lo que es más característico, se efectuó sin que se desecharan las actividades que se venían cumpliendo tradicional-

mente. De ahí el panorama de dispersión, descontrol, incoordinación y duplicidad de funciones que actualmente se observa en la estructura administrativa del Estado Venezolano.

Ello plantea en forma urgente no sólo la necesidad de adecuar las estructuras administrativas para que cumplan eficientemente las actividades que actualmente corresponden al Estado Venezolano, sino principalmente, de transformar y adaptar esas estructuras existentes y crear otras, para que el Estado pueda asumir decididamente las nuevas tareas y responsabilidades que el proceso de desarrollo en las próximas décadas le exigirá.

En otras palabras, lo anteriormente señalado plantea la necesidad de reorganizar y reestructurar las instituciones administrativas, para que puedan asumir exitosamente el reto del desarrollo que se les ha presentado. Como la Administración Pública está integrada por una serie de subestructuras políticas, jurídicas, organizacionales, procedimentales, etc.; se impone la necesidad de adecuar cada una de estas subestructuras, para que todas sean coherentes entre sí y le permitan actuar como instrumento de acción política del Estado.

La Reforma Estructural de la Administración Pública está dirigida fundamentalmente a lograr una adaptación de todos los Ministerios, Institutos Autónomos, Empresas del Estado y demás organismos públicos de la Administración a la ejecución de las funciones que ellos tienen o deben tener asignadas conforme a las exigencias del desarrollo nacional.

Para ello, como paso previo, ha sido necesario que cada uno de los organismos involucrados en el proceso de la Reforma Estructural practique un inventario sincero de las funciones que efectivamente está desempeñando. Este inventario, en curso de realización, tendrá necesariamente que contemplar la conveniencia o no el desempeño de dichas funciones, a la luz del sector en que se encuentre incluido cada organismo, tomando en cuenta la parte que le corresponde en la planificación del desarrollo económico y social, en el sentido del aporte que le compete de acuerdo con sus posibilidades reales.

Varios objetivos concretos se persiguen con el proceso de reforma estructural: la integración de los organismos públicos al sistema de planificación; la estructuración adecuada y racional, desde el punto de vista organizativo; y el perfeccionamiento de las normas jurídicas que regulan la actuación de los entes públicos.

Este proceso de Reforma Estructural es arduo y complejo, porque con él se trata de crear y adoptar las estructuras más adecuadas al proceso de cambio ya iniciado. No es cuestión de trasplantar modelos teóricamente perfectos y que han dado buenos resultados en otros países, ya que lo conveniente para unos países

puede no ser aplicable en otros. De lo que se trata es de crear estructuras propias, pero innovando y tratando de establecer una correspondencia entre las diversas funciones que debe realizar el Estado, sus estructuras orgánicas y la competencia atribuida a cada uno de los diversos entes del aparato gubernamental.

2.2. *La Reforma Macro-estructural*

La formulación de un plan enfocado hacia la reforma de las estructuras administrativas, exige la combinación de una serie de elementos. En primer lugar, resulta indispensable un amplio grado de conocimiento acerca de la situación existente: saber realmente cómo funciona la administración venezolana; saber con cierta precisión lo que está efectivamente ocurriendo; por qué ocurre así; cuánto mejor podrían suceder las cosas; y cuáles son los obstáculos que impiden que funcione mejor.

Esto plantea la necesidad de una investigación orientada a obtener un conocimiento de la realidad administrativa del país. El diagnóstico realizado sobre este conocimiento empírico constituye la base que sustentará la concepción del plan reformista y fundamentará sus objetivos específicos.

Tomando como base este diagnóstico se podrá entonces emprender el planeamiento administrativo global del Sector Público, el planeamiento administrativo sectorial y la reforma administrativa institucional, teniendo en cuenta que la concepción y elaboración de los aspectos que incluirá el plan de reforma, estará en función no sólo de lo expresado en el diagnóstico, sino de lo señalado en este Plan de la Nación; porque es éste quien en definitiva condicionará la estructura administrativa adecuada para su ejecución.

En esta forma se ha concebido la reforma Macro-estructural en dos fases complementarias: un programa a mediano plazo, cuyo objetivo primordial es el diagnóstico de la Administración Pública Nacional y un programa a largo plazo, que será la elaboración y puesta en práctica de los resultados del diagnóstico, traducidos básicamente en un Plan de Reforma Administrativa o Plan de Desarrollo Administrativo.

Paralelo al Plan de Reforma Administrativa se elaborarán todos los instrumentos legales necesarios para su implementación, y entre ellos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, la Ley Orgánica de Institutos Autónomos y Empresas del Estado, la Ley Orgánica de Presupuesto, la Ley del Sistema de Planificación, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y otras; los Reglamentos generales de Contabilidad, Compras y Suministros y otros; así como los Manuales de Organización, y de Sistemas y Procedimientos que se juzguen necesarios.

En base del Plan de Reforma Administrativa existe un marco conceptual, el cual tiene por finalidad fijar las grandes líneas generales que guiarán el proceso de Reforma. Dicho marco conceptual se puede expresar en una serie de criterios de carácter general, muchos de los cuales han sido incluidos en los instrumentos jurídicos de la Reforma Administrativa dictados hasta ahora, y en particular el criterio de que la Administración Pública debe funcionar por Sistemas; es decir, mediante unidades que integran un todo organizado y articulado, que permita establecer una estructura racional para toda la Administración Pública como conjunto y que logre, además, señalar como debe ser su funcionamiento.

En este sentido, cada sistema está integrado en primer lugar, por un órgano central que coordina todas sus partes componentes, mediante el establecimiento de normas técnicas y de relaciones claramente señaladas, y en segundo lugar, por unidades sectoriales situadas en los diferentes Ministerios, Institutos Autónomos, Empresas del Estado. Organismos regionales y gobiernos locales, cada uno de los cuales proveerá la información necesaria para la retro-alimentación del sistema.

Dentro de este criterio es necesario diferenciar los sistemas funcionales, de carácter horizontal y los sistemas sectoriales de carácter vertical. Los sistemas funcionales, denominados también "sistemas prioritarios para el desarrollo" operan con relativa autonomía y su importancia y trascendencia radica en las actividades que deben desplegar, tales como la formulación de planes y programas, la racionalización de las estructuras y los procedimientos administrativos; la formulación de políticas administrativas en materias tales como administración de personal; el establecimiento de los mecanismos para una adecuada información administrativa; etc. Entre estos sistemas están comprendidos el de Planificación, el de Presupuesto, e incluso el de la Reforma Administrativa. Ellos cumplen funciones de asesoría, de información, de supervisión y control y deberán estar situados en los niveles más altos de la administración pública. Además, a este nivel y con organización semejante se deberían colocar las unidades centrales de los sistemas cuyas funciones no son asesoras sino de "servicios auxiliares", tales como los Sistemas de Estadísticas, de Información y de Personal.

Teniendo en cuenta que el Plan de Reforma Administrativa planteará una nueva división de la estructura de la Administración Pública y una redistribución de sus competencias, a objeto de amoldar la administración a las exigencias del Plan de la Nación, la reforma estructural comprenderá los siguientes niveles de toma de decisiones:

En primer lugar, los organismos de la Presidencia de la República con lo cual se persigue que éstos cumplan adecuadamente las

funciones que les están atribuidas conforme con nuestro ordenamiento constitucional.

En segundo lugar, los Ministerios, cuya reestructuración surgirá como consecuencia de ajustar el aparato administrativo a los requerimientos del desarrollo nacional y de los sectores de actividad pública.

En tercer lugar, la administración autónoma o descentralizada, cuya reforma estructural incidirá sobre la redefinición de las diversas formas jurídicas que debe utilizar el Estado para desarrollar sus actividades descentralizadas y regular los mecanismos de control de tutela necesarios.

En cuarto lugar, la administración regional o desconcentrada, cuya reforma buscará precisar los contornos reales del proceso de regionalización administrativa del país.

2.2.1. *La Reforma de los Organismos de la Presidencia de la República*

Una de las consecuencias más claras del crecimiento desordenado de las funciones del Estado en Venezuela en los últimos años, es la creación, a nivel de la Presidencia de la República, de una serie de organismos con funciones variadas, así como la ampliación de la competencia de otros. La actividad desplegada por ellos, añadida a la de los Ministerios e Institutos Autónomos, en muchas oportunidades agobian al Presidente de la República y dificultan el correcto ejercicio de su función de Jefe del Ejecutivo Nacional. La reforma de los niveles superiores de la Administración Pública Nacional, debe tener en la actualidad como objetivo general, el facilitar al Presidente de la República ejercer adecuadamente su función de Jefe del Ejecutivo Nacional y en tal virtud permitirle planificar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la total actividad de la Administración Pública Nacional y compartir sus funciones de Jefe del Ejecutivo Nacional con las que debe ejercer como Jefe del Estado, conforme a lo dispuesto por la Constitución. Por ello, ninguna de las unidades de la Presidencia de la República debe tener a su cargo la centralización de sistemas sectoriales, lo que debe ser competencia de los Ministerios. Al contrario, sus funciones han de ser exclusivamente de estado o plana mayor, en particular, para la centralización de los sistemas funcionales y para lograr la adecuada coordinación en la ejecución de las decisiones del Presidente de la República, ya sean tomadas por sí sólo o en Consejo de Ministros. En todo caso, la reorganización de los organismos de la Presidencia de la República debe buscar una mayor agilización del proceso de decisión en lo que respecta a la oportunidad de la misma, a su correcta ejecución e incluso a una mejor selec-

ción de los asuntos que deban ser sometidos a la consideración del Presidente de la República.

2.2.2. *La Reforma de los Ministerios*

La Reforma de los Ministerios responde fundamentalmente a la necesidad de reafirmar y reforzar la estructura ministerial en la Administración Pública venezolana.

En efecto, el crecimiento más o menos desordenado que han tenido los Ministerios en Venezuela, ha traído como consecuencia que la estructura ministerial analizada globalmente, no responda a una racional diferenciación de los sectores y programas de desarrollo, tal como han sido concebidos durante los últimos años, y en particular, tal como están definidos en este IV Plan de la Nación. Esta deficiencia, y los esfuerzos de implantación en Venezuela de un sistema nacional de planificación, han provocado un desajuste de las funciones de los Ministerios con el consecuente debilitamiento de su posición en la programación y ejecución de las actividades públicas. Muchos de los Ministerios en este sentido, aún después de once años de la creación del sistema nacional de planificación, todavía carecen de una unidad sectorial de planificación de los programas a su cargo, lo que les dificulta la programación de sus actividades.

Por otra parte, el debilitamiento progresivo de la estructura ministerial ha tenido por causa la proliferación de entidades descentralizadas, Institutos Autónomos y Empresas del Estado principalmente, las cuales han sido creadas sucesivamente para atender nuevas funciones o servicios asumidos por el Estado en su proceso progresivo de intervención en la vida económica y social, debido a la necesidad de agilizar la realización de ciertas actividades, o simplemente al constatarse en muchos casos, la incapacidad de la administración central, es decir, de los Ministerios, para cumplir adecuadamente dichas actividades. Ello ha producido un desquiciamiento grave en la estructura ministerial, ya que en muchas oportunidades no sólo la total ejecución de una actividad está en manos de los entes descentralizados, sino que en la mayoría de los casos, dichos entes fijan las políticas y programas de sus actividades con independencia casi absoluta del correspondiente Ministerio de adscripción. En este sentido, en muchas oportunidades, frente a la ausencia de una unidad de planificación sectorial de los sectores y programas que corresponden a un Ministerio, los entes descentralizados formalmente adscritos al mismo, cuentan con unidades de planificación de importancia considerable. Ello ha producido además que los sectores de actividad, compuestos de diversos programas, que corresponden a cada Ministerio, no tengan la coherencia debida desde el punto de vista de la planificación de las actividades públicas. De ahí que una de las reformas fundamentales de

la estructura ministerial, sea la de hacer de los Ministerios los organismos claves de los sectores y programas de actividad pública, y de la administración descentralizada importantes unidades de ejecución y, por tanto, neutralizar y hasta anular el carácter de ejes de sectores y programas que tienen en la actualidad algunos Institutos Autónomos y Empresas del Estado. Es por ello que se estima que la reforma ministerial no podrá hacerse sin la reforma de la administración descentralizada, y viceversa, que la reforma de ésta no puede tampoco realizarse aisladamente, sin la reforma ministerial.

En este sentido, el fortalecimiento ministerial necesariamente producirá que las Direcciones y unidades de los Ministerios adquieran mayor importancia que la que actualmente tienen. En efecto, la pérdida progresiva de fuerza en la conducción real de cada sector o programa de actividad pública por la creación sucesiva de organismos descentralizados, ha traído como consecuencia que las Direcciones actuales de los Ministerios en muchos casos hayan perdido relevancia e importancia, inclusive desde el punto de vista político. Las fuentes de poder trasladadas a la administración descentralizada, han incidido sobre la misma importancia de los Ministerios quienes en todo caso, muchas veces sin tener la conducción real de los asuntos, siguen siendo responsables políticamente ante el Consejo de Ministros, y ante el Parlamento, de los sectores y programas de actividad públicos que formalmente tienen adscritos.

Por ello, la reforma de la estructura ministerial tendrá que traer como consecuencia una mayor sujeción de la administración descentralizada a los Ministerios, mediante reales mecanismos de adscripción y control de tutela.

Los objetivos de reforma señalados: por una parte, el fortalecimiento de la estructura ministerial frente a la conducción de la planificación sectorial y ejecución de los programas de actividad pública; y por la otra, el otorgamiento de una mayor relevancia a dicha estructura en relación con la administración descentralizada, producen necesidades de reforma estructural internamente en cada Ministerio, es decir, traen como consecuencia el que se plantee una nueva estructura a nivel de cada Ministerio.

En efecto, en la actualidad, la estructura de cada Ministerio responde básicamente al siguiente esquema: Un Ministro, un Director General del Ministerio y una serie de Direcciones de difícil justificación, desde el punto de vista programático. El Director General ha surgido de un cambio de nombre del antiguo Director de Gabinete del Ministro, derivado de la adquisición de una mayor relevancia debido a la transformación que ha sufrido la administración pública en los últimos años. Sin embargo, su situación actual no es suficientemente clara, ya que en algunos casos no

pasa de ser un secretario privado del Ministro, o un Director de los servicios administrativos del Ministerio, en otros casos un nivel intermedio entre el Ministro y los Directores, y otras veces un sustituto del mismo Ministro. Esta irregular situación exige que se le de un tratamiento uniforme al segundo funcionario del Ministerio, y se le de la relevancia que política o administrativamente requiere en una Administración en proceso de crecimiento acelerado.

En el Despacho del Ministro, además del Ministro y del Director General del Ministerio, deberán funcionar las Oficinas Ministeriales, exclusivamente reservadas a las unidades de apoyo o Estado Mayor del Ministerio. Entre ellas, es imprescindible hacer especial referencia a la Oficina Ministerial o Sectorial de Planificación y Presupuesto la cual deberá funcionar como una Dirección Técnica del Despacho del Ministro y de todo el Ministerio, y será el órgano de enlace con los sistemas funcionales, cuyos órganos centrales estarán en la Presidencia de la República. Además deberán formar parte del Despacho del Ministro, la Oficina de Información, la Consultoría Jurídica y la Oficina Ministerial de Personal. Dependiendo directamente del Director General del Ministerio, deberá organizarse así mismo una Dirección General o Dirección de Servicios Administrativos, según la importancia de sus funciones, en la cual deben concentrarse los servicios administrativos del Ministerio. Por delegación del Ministro las otras oficinas de apoyo del Ministerio.

La reforma esencial de la estructura interna de los Ministerios, tiene por objeto, organizar en base a la definición precisa de los grandes programas que les corresponde realizar en los respectivos sectores de actividad, grandes Direcciones Generales, las cuales deberán ser en definitiva, los ejes más importantes de la acción de los Ministerios. La estructuración de estas Direcciones Generales en los diversos Ministerios permite en primer lugar, mediante la estructura piramidal que ellas implican, el ejercicio adecuado por parte del Despacho del Ministro de las funciones de dirección, coordinación, supervisión y control sobre el Ministerio; en segundo lugar, ofrecen la posibilidad de que cada programa básico tenga una unidad de dirección y ejecución en cada Dirección General; en tercer lugar, al elevar la categoría e importancia de estas grandes unidades del Ministerio, el Director General puede ser objeto de un amplio proceso de delegación de atribuciones por parte del Ministro, de manera que las decisiones concernientes a cada programa dirigido por los Directores Generales se tomen generalmente a nivel de cada Dirección General, y sólo excepcionalmente lleguen al Ministro; y en cuarto lugar, facilitan la vinculación de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado según los programas o áreas de actividad que ejecuten, de forma tal que la dirección, coordinación y control no la haga el Ministro sino el Director General en coordinación con los otros programas que realiza el Ministerio.

Tal como se ha indicado, la reforma ministerial propuesta busca el fortalecimiento de la estructura de los Ministerios, de acuerdo a la definición de sectores y programas básicos de actividad pública, con vistas a hacer de ellos, los ejes o elementos centrales de los sistemas sectoriales.

Ahora bien, analizada la realidad de nuestra Administración Pública, evidenciada a través de los programas definidos en el presupuesto-programa de 1971, y de acuerdo a los programas contenidos en el IV Plan de la Nación, pueden establecerse los siguientes grupos de sectores y sectores de actividad pública, para orientar las estructuras ministeriales:

A. Grupo de Política, Defensa y Seguridad Pública

Sector de Relaciones Interiores
Sector de Relaciones Exteriores
Sector de Defensa Nacional

B. Grupo de Desarrollo Económico

Sector de Finanzas
Sector de Desarrollo Industrial
Sector de Energía
Sector de Comercio
Sector de Turismo
Sector de Hidrocarburos
Sector de Minería
Sector de Desarrollo Agrícola

C. Grupo de Desarrollo Social

Sector de Promoción Social
Sector de Desarrollo Cultural
Sector de Asuntos Laborales
Sector de Previsión y Seguridad Social
Sector de Educación
Sector de Tecnología y Ciencia
Sector de Salud

D. Grupo de Desarrollo Físico y Ordenación Territorial

Sector de Vivienda y Planeamiento Urbano
Sector de Transporte y Vialidad
Sector de Comunicaciones
Sector de Recursos Naturales Renovables

Tomando en cuenta los referidos grupos de sectores, los sectores y sus programas básicos de actividad pública, los cuales a su vez pueden ser subdivididos en sub-sectores, y sub-programas, se pondrá durante el período de ejecución de este IV Plan de la Nación las medidas de reforma de los Ministerios.

2.2.3. *La Reforma de la Administración Descentralizada*

La reforma de la Administración Descentralizada no podrá realizarse separada y aisladamente de la reforma ministerial, ya que la urgencia de reformar los Institutos Autónomos y Empresas del Estado surge ante todo de la necesidad de que los mismos se integren adecuadamente a los sistemas sectoriales o sectores de actividad pública en que realizan o deben realizar sus funciones, y que por lo tanto, se relacionen, como órganos de ejecución, con los Ministerios respectivos en tanto que órganos centrales de los sistemas sectoriales. Ello requiere el análisis de otros dos aspectos fundamentales: las diversas formas jurídicas que deben adoptar los entes descentralizados, y los diversos mecanismos de control de tutela a que deben estar sometidos por parte del Ministerio de adscripción.

Antes de exponer los criterios y aspectos que orientarán el sentido general de la reforma de la Administración Descentralizada, es conveniente señalar que en la actualidad operan como entes descentralizados en la Administración Pública Nacional, los siguientes Institutos Autónomos o Establecimientos Públicos Institucionales:

1. Administración Parque del Este
2. Banco Agrícola y Pecuario (BAP)
3. Banco Industrial de Venezuela (BIV)
4. Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BNAP)
5. Banco Obrero (BO)
6. Caja de Previsión Social del Ministerio de Comunicaciones (CAPREMCO).⁶⁷
7. Caja de Trabajo Penitenciario
8. Círculo de las Fuerzas Armadas
9. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)
10. Consejo Venezolano del Niño
11. Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPORIENTE)
12. Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA)
13. Corporación de los Andes

67. La calificación de este ente como Establecimiento Público es dudosa según decisión de la Corte Suprema de Justicia.

14. Corporación de Mercadeo Agrícola
15. Corporación Venezolana de Fomento (CVF)
16. Corporación Venezolana de Guayana (CVG)
17. Corporación Venezolana del Petróleo (CVP)
18. Diques y Astilleros Nacionales (DAN)
19. Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias
20. Instituto Agrario Nacional (IAN)
21. Instituto Autónomo Administración Ferrocarriles del Estado (IAAFE)
22. Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas
23. Instituto de Comercio Exterior
24. Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en situación de Disponibilidad y Retiro (OFIDIR)
25. Instituto de Previsión y Asistencia Social para los empleados del Ministerio de Educación (IPASME)
26. Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA)
27. Instituto Nacional de Canalizaciones
28. Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE)
29. Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (INCIBA)
30. Instituto Nacional de Deportes (IND)
31. Instituto Nacional de Hipódromos (INH)
32. Instituto Nacional de Nutrición
33. Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS)
34. Instituto Nacional para Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET)
35. Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC)
36. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS)
37. Instituto Venezolano de Petroquímica (IVP)
38. Línea Aeropostal Venezolana (LAV)
39. Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos
40. Universidad de la Región Centro Occidental
41. Universidad de Oriente (UDO)
42. Universidad Simón Bolívar

Además operan otros entes descentralizados; establecimientos públicos también de carácter estatal, pero de tipo corporativo, en virtud de que la autonomía de los mismos tiene por base un sustrato personal o corporación. En esta categoría de establecimientos públicos corporativos pueden ubicarse las Universidades Nacionales autónomas:

1. Universidad Central de Venezuela
2. Universidad de Carabobo
3. Universidad de los Andes
4. Universidad del Zulia

Por otra parte y fundamentalmente por motivos históricos, existe en la Administración Pública venezolana un tercer tipo de establecimiento público de economía mixta, que tiene la característica de per-

mitir en su funcionamiento parte de capital privado. En esta categoría de establecimiento público de economía mixta, se encuentran ubicados, el Banco Central de Venezuela, el Banco de Desarrollo Agropecuario y hasta cierto punto el Banco de los Trabajadores.

Aparte de la forma jurídica de los establecimientos públicos, el Estado venezolano ha utilizado otras formas jurídicas propias del derecho privado para desarrollar sus actividades, y entre ellas, la Fundación. En este sentido, en la Administración Pública venezolana operan las siguientes Fundaciones creadas y sostenidas por el Estado:

1. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN)
2. Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO)
3. Fundación Instituto Venezolano de Productividad (INPRO)
4. Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (CIARA)
5. Fundación Fondo de Solidaridad Social (FUNDASOCIAL)

Por otra parte, el Estado también ha utilizado la forma jurídica societaria de derecho comercial, para descentralizar sus actividades, creando lo que se denomina en sentido estricto, Empresas del Estado. Entre estas empresas con forma de sociedad mercantil, muchas creadas directamente por la República o como filiales de establecimientos públicos institucionales se encuentran las siguientes:

1. Almacenes y Depósitos Agropecuarios C. A. (ADAGRO)
2. Banco Comercial de Maracaibo, C. A.
3. Banco de Fomento Comercial de Venezuela, C. A.
4. Banco de Fomento Regional de Coro, C. A.
5. Banco de Fomento Regional de los Andes, C. A.
6. Banco de Fomento Regional de Guayana, C. A.
7. Banco de Fomento Regional Zulia, C. A.
8. Centro Simón Bolívar, C. A.
9. Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE)
10. Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CAN TV)
11. Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN)
12. Corporación Nacional de Hoteles y Turismo, C. A. (CONA HOTU)
13. C.V.F. Centrales Azucareros
14. C.V.G. Electrificación del Caroní, C. A. (EDELCA)

15. C.V.G. Siderúrgica del Orinoco (SIDOR)
16. Minas de Carbón de Lobatera, C. A.
17. Minas de Oro del Callao, C. A.
18. Transportadora Marítima Venezolana, C. A.
19. Venezolana Internacional de Aviación, S. A. (VIASA)
20. Empresa Nacional de Salinas, S. A. (ENSAL)
21. Venezolana de Nitrógeno, S. A. (NITROVEN)

La mayoría de estas empresas son de capital público en su totalidad. Algunas son de capital mixto, pero en todo caso, en nuestro ordenamiento jurídico actual no hay normas particulares destinadas a estas últimas. Además, es de destacar un extenso ámbito del accionariado del Estado, traducido en participaciones minoritarias del Estado o de sus entes descentralizados, en numerosas empresas y sociedades mercantiles.

Por otra parte, en algunos casos el Estado recurre a la forma societaria del derecho privado para la descentralización de sus actividades, tal como sucede con la asociación Civil Fondo de Desarrollo Frutícola.

En todo caso, es de destacar, que en los supuestos de descentralización señalados, todas las formas jurídicas reseñadas: establecimientos públicos (instituciones, corporativos o de economía mixta), fundaciones o sociedades; implican la existencia de una personalidad jurídica diferente de la República como base para la separación patrimonial. En general, la necesidad de estructurar un patrimonio separado, para agilizar su manejo, con vistas a su utilización en una determinada actividad pública, ha conducido a la creación, por parte del Estado o de sus entes públicos, de personas jurídicas públicas o privadas, distintas de la República.

Ahora bien, aun cuando la situación descrita anteriormente ha sido la norma general en el proceso de descentralización administrativa, ello no ha impedido que en excepcionales oportunidades se haya pretendido, sin asidero legal alguno, separar un determinado patrimonio del Tesoro Nacional, sin crear para ello una persona jurídica. Tal es el caso de la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria y de ciertos Fondos Autónomos, tales como el Fondo Nacional del Café y del Cacao. De ahí que entre las propuestas de reforma que se formularán en relación con la administración descentralizada se contemplará la estructuración de estos Patrimonios Autónomos, lo que traería como consecuencia la eliminación de muchos institutos autónomos que pasarían a funcionar como tales patrimonios.

La reforma de la Administración Descentralizada deberá incidir, por tanto, en base a este primer criterio, en la forma jurídica que deberá utilizarse para cada ente descentralizado, según el tipo de actividad que desarrolla.

El panorama descrito en líneas generales, se torna realmente confuso al constatarse que en la generalidad de los casos, la adscripción de los diversos entes a la administración central no está determinada por criterios racionales basados en la división de los sectores de actividad pública, sino que la adscripción de un ente descentralizado a un organismo de la administración central ha obedecido a criterios circunstanciales e históricos. Se plantea por tanto, como segundo criterio de reforma de la administración descentralizada, la necesidad de reagrupar los diversos organismos que la integran en base a los sectores de actividad pública, y de integrarlos por tanto, dentro de los sistemas sectoriales cuyos ejes respectivos deben estar siempre situados en un Ministerio.

Con vista a la ubicación de los entes descentralizados dentro de los adecuados sectores de actividad pública, la reforma de los mismos debe estar también condicionada por dicha ubicación derivada de la naturaleza de las actividades que realizan.

En este sentido, especial importancia tiene en la reforma de la Administración Descentralizada, el lograr una adecuada participación de los entes descentralizados en las labores de planificación y programación del correspondiente sector de actividad al cual pertenecen, ya que si bien es cierto que los entes descentralizados deben constituir básicamente unidades de ejecución de programas de un sector dado, ello no significa que no hayan de participar en las labores de planificación sectorial y programación de las actividades del sector, cuyo peso fundamental corresponde al Ministerio de adscripción, como órgano central del respectivo sistema sectorial.

Conforme a esta integración sectorial, es evidente el control indirecto que debe ejercer la Oficina Central de Coordinación y Planificación a través de las Oficinas Sectoriales o Ministeriales sobre las actividades de los entes descentralizados, con el objeto de que ellas se ajusten a lo previsto en el plan sectorial y sus programas.

El tercer criterio que debe utilizarse para la reforma de la administración descentralizada, radica en la necesidad de regularizar los mecanismos de control de tutela por parte de los diversos Ministerios de adscripción. En efecto, si se estima como indispensable que los diversos entes descentralizados estén efectivamente adscritos a los Ministerios que sean órganos centrales de los sistemas sectoriales, es evidente la necesidad de establecer mecanismos que permitan a dichos Ministerios, tener un efectivo control sobre las actividades de los diversos entes descentralizados, de manera que los mismos realicen sus labores dentro del respectivo sector, conforme a las políticas, directrices, planes y programas que determinen los Ministerios. La Ley Orgánica de entidades autónomas, habrá de regular por tanto, no sólo las modalidades del control parlamentario

y del control de la Contraloría General de la República, sino fundamentalmente las modalidades del control administrativo, denominado control de tutela cuando se ejerce respecto a los establecimientos públicos.

Dentro de este control administrativo deberán precisarse las modalidades de control jerárquico respecto de los patrimonios autónomos; las modalidades de control de tutela respecto de los establecimientos públicos y las modalidades de control accionarial, respecto de las sociedades de capital público o mixto. En todos esos aspectos, deberán uniformarse los mecanismos de control.

2.3. *La Reforma Micro-estructural*

Dentro del programa de la Reforma Administrativa en el campo estructural surgió la necesidad de acometer, a corto plazo, el estudio y posterior adaptación de la estructura organizativa de los diversos organismos públicos a los programas y funciones que les han sido asignados en el proceso de desarrollo económico y social. En esta forma, conforme a las previsiones del Decreto N° 141 de 17 de diciembre de 1969, se programó y propuso en el seno de cada Ministerio la reforma estructural de los mismos y se inició el estudio de las propuestas respectivas para los demás organismos de la Administración Central, los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y las empresas del Estado.

La justificación de esta reforma micro-estructural parte de la constatación de que la estructura actual de las diversas unidades públicas de la organización administrativa nacional consideradas en sí mismas, ha sido también el resultado de un crecimiento irracional producido a medida que el Estado ha ido asumiendo nuevas funciones y cometidos.

El crecimiento de los diversos entes de nuestra administración pública, asimismo, se ha realizado por un proceso de agregación y de desgajamiento sucesivo de direcciones, oficinas y unidades, lo que ha dado origen con mucha frecuencia a duplicidad de funciones. En la actualidad por tanto, no existe una precisa correspondencia entre las diversas funciones asignadas a los organismos del Estado, los sectores de planificación del desarrollo económico y social y las competencias de los diversos entes de la administración pública, situación que es necesario corregir.

Frente a ese crecimiento desorganizado se impone como primera medida una reforma que busque establecer no sólo una reorganización estructural de la administración pública en su conjunto, como se pretende con la Reforma Macro-estructural, sino una organización en cada entidad pública, que evite duplicidad y dis-delegación de autoridad y responsabilidades, cumplir con los obje-

tivos y cometidos estatales. Por supuesto, dicha reforma estructural persión de funciones, y que permita, a través de una racional debe proponerse una vez analizados los cambios requeridos, a la luz de la institución y del sector respectivo considerándola como un todo, y no en razón exclusiva de la institución en sí misma.

De este modo, la reforma micro-estructural toma en cuenta que cada organismo público es parte de un sector de actividad y debe en consecuencia insertar su acción dentro del marco más amplio de la programación del sector y acomodar su estructura a la realización de los objetivos que se le señalan en dicha programación.

En particular, se ha previsto la implementación de reformas tendientes a precisar con exactitud las esferas de competencia de los diversos órganos, así como a eliminar o fusionar determinadas unidades organizativas cuando sea necesario, buscándose la formación de una estructura piramidal con el objeto de reducir el ámbito de control inmediato del titular superior del organismo, de elevar el nivel de los funcionarios adscritos directamente a los mismos, y de facilitar el proceso de delegación de atribuciones que consecuentemente deberá realizarse.

Dentro de la reforma micro-estructural se ha comenzado por definir el número y la extensión de los programas que desarrolla cada organismo, con el fin de adecuar la estructura organizativa a la óptima realización de esos programas. Simultáneamente se ha emprendido el diagnóstico de las funciones de cada organismo desde el ángulo jurídico. En este sentido se ha estimado necesario emprender el estudio, a la luz del ordenamiento jurídico vigente, de aquellas funciones que no se cumplen aunque están previstas en las leyes, o que se cumplen parcial o deficientemente, y de aquellas que se realizan aún sin previsión legal o reglamentaria alguna o con deficiencias en su fundamentación jurídica. En base a ello, se propondrán las modificaciones legales necesarias como parte de la reordenación estructural del organismo.

Con vista a la integración del Sistema de Planificación, dentro del diagnóstico de cada organismo público, se determinará la conveniencia de la estructura del mismo y de su distribución de funciones respecto al proceso de planificación del desarrollo en el sector correspondiente. Esto implica, ante todo, la realización de una evaluación detallada del proceso de programación que se cumple en el organismo, y al mismo tiempo, una evaluación del papel de los órganos que intervienen en la elaboración, ejecución y vigilancia del desarrollo de los planes, programas y proyectos. Como resultado de dicha evaluación, los diversos organismos públicos, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, propondrán las medidas de reforma que estimen necesarias para hacer

participar adecuadamente a la respectiva institución en el proceso de planificación de desarrollo económico y social. A estos efectos, se ha tenido en cuenta que cada organismo público realiza una actividad parcial dentro de un sector de actividad pública, y que la consecución de las metas sectoriales y de las metas nacionales depende en definitiva de la adecuada coordinación entre los organismos responsables de lograr dichos objetivos.

Del mismo modo, para que cada organismo público pueda participar adecuadamente en las tareas de la planificación, se ha estimado necesario su participación en la elaboración y formulación de las estadísticas que interesan a estas tareas, habida cuenta de que la información estadística debe comprender toda la información básica para la formulación de los planes y programas y para la toma de decisiones.

Para la reorganización estructural micro administrativa de los Ministerios se dictará un nuevo Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, en el cual se establecerán las modalidades generales de la estructura ministerial y se dictarán decretos orgánicos para cada Ministerio, en los cuales se determine la estructura específica del mismo.

El segundo criterio general que guía la reforma estructural micro-administrativa es la necesaria delegación de atribuciones por parte de los Ministros. A tal efecto, el Presidente de la República dictó el 18 de setiembre de 1969 el Decreto N° 140 mediante el cual se reglamenta la delegación de firma de los Ministros.

Con este Decreto se ha iniciado un proceso tendiente a agilizar las tramitaciones que se efectúan en los Ministerios al desconcentrar el trabajo rutinario que habían venido realizando los Ministros en detrimento de funciones tal vez esenciales para la debida conducción de los asuntos del Estado y de la adecuada prestación de los servicios públicos.

3. LA REFORMA FUNCIONAL

3.1. *Los Sistemas Administrativos*

En una concepción orgánica de la Administración Pública, como la que se quiere instaurar en Venezuela para alcanzar los objetivos de nuestro desarrollo, no puede entenderse que los organismos que integran la Administración cumplan finalidades independientes los unos de los otros, sin una debida coordinación institucionalizada. En efecto, la creciente complejidad de las tareas asignadas al Estado implica que, al lado de la distribución de tareas que postula una racional división del trabajo, exista una coordinación adecuada entre los diversos órganos responsables de los cometidos estatales.

Al mismo tiempo se hace necesario que el funcionamiento de la Administración se realice dentro de moldes preestablecidos que aporten la mayor racionalidad a la acción administrativa y que garanticen a los administrados seguridad y protección en sus relaciones con el Estado.

Al logro de estos objetivos se orienta la reforma funcional mediante la implantación de los sistemas y de los procedimientos administrativos que mejor satisfagan las exigencias de nuestro desarrollo.

El vocablo "sistema" tiene un significado preciso para la ciencia de la Administración: "por sistema se entiende el conjunto de órganos, principios y normas sobre una materia, enlazados o coordinados entre sí, tan estrechamente, que constituyen un todo indivisible, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que puedan tener sus partes componentes. Esas partes actúan con una misma orientación y satisfacen un objetivo común".

De este modo, se integra un sistema cuando existe un objetivo común a cuya consecución debe dirigirse la acción de un conjunto de órganos, entre los cuales hay uno central, de donde emanan los lineamientos de política, la coordinación y la evaluación de todo el conjunto.

Dentro de la moderna teoría administrativa se han distinguido dos tipos de sistemas: por una parte los sistemas sectoriales y por la otra los sistemas funcionales.

El conjunto de órganos ejecutivos a los cuales está asignado el cumplimiento de determinados programas forma una unidad que puede considerarse como un sistema, a los efectos de la definición antes transcrita. En tal sentido se habla de sistema de comercio exterior, de salud o de educación.

En efecto, dentro de estos sistemas existe un órgano central, situado en un Ministerio, a quien incumbe la responsabilidad de la programación de la actividad del sistema y un conjunto de órganos de ejecución: Direcciones, Divisiones y demás dependencias ministeriales, Institutos Autónomos y otros establecimientos públicos y Empresas del Estado.

De conformidad con la orientación del proceso de Reforma Administrativa y en particular de la Reforma Estructural, tendiente a modelar las estructuras de la Administración en función de los planes de desarrollo, y habida cuenta que dentro de éstos se incluyen, con una significación especial, los planes de los sectores, se entiende por sistema sectorial el conjunto de organismos de la Administración, que concurren coordinadamente a la ejecución del plan de desarrollo de un determinado sector. Estos sistemas se denominan también verticales porque constituyen agrupaciones de orga-

nismos públicos centrales, desconcentrados y descentralizados vinculados por una unidad de propósito como es el cumplimiento de las metas asignadas al sector de desarrollo dentro del cual se inserta la actividad de estos organismos.

Esta noción de sistemas sectoriales corresponde a lo que se denomina igualmente sectores administrativos, cuya definición, organización y funcionamiento constituye el objeto fundamental de la reforma estructural en el enfoque macro-administrativo.

3.2. *Los Sistemas Funcionales*

Para que los órganos operativos o de ejecución puedan cumplir sus funciones conforme a las previsiones contenidas en los planes de desarrollo, se han establecido en diferentes organismos de la Administración, determinadas unidades que se califican como "de apoyo" porque no ejecutan programas operativos sino que permiten la tarea de los órganos ejecutivos. Esos órganos están dispersos en los diversos entes públicos: Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado y se agrupan entre sí, de conformidad con las diferentes finalidades que persiguen, para constituir los sistemas funcionales.

En esta categoría de sistemas encontramos un órgano central, que a su vez cumple funciones asesoras o auxiliares del Presidente de la República y del Consejo de Ministros, y un conjunto de unidades sectoriales que, pese a depender jerárquicamente del respectivo órgano ejecutivo (Ministerio, Instituto Autónomo o Empresa del Estado), reciben lineamientos técnicos del organismo central del sistema.

La correcta utilización de este moderno concepto de sistema permite establecer una red de coordinación que se extiende, por una parte, a todos los sectores administrativos y a los organismos públicos que integran dichos sectores, y por la otra, a los órganos desconcentrados que actúan a nivel regional conforme a la política de regionalización del desarrollo.

En el sentido indicado, se consideran como sistemas funcionales los sistemas de planificación del desarrollo, de presupuesto, de personal, de planificación administrativa, de estadísticas, de contabilidad pública, de información, de computación, de compras y suministros y de archivos. Así como la reforma estructural se traduce fundamentalmente, en su enfoque macro-administrativo, en la reforma de los sistemas sectoriales, la reforma funcional es esencialmente la reforma de los sistemas funcionales.

Entre la reforma estructural y la reforma funcional se establecen relaciones tan estrechas que no parece necesario insistir en ellas. En efecto, paralelo al diseño de las estructuras administrativas de

los diferentes sectores de actividad pública debe emprenderse la reforma de los sistemas de apoyo que permitirán un funcionamiento adecuado de los órganos de ejecución. Esta sola circunstancia basta para calificar la reforma administrativa como un proceso integral destinado a concebir y a implantar una nueva administración que pueda servir de motor fundamental de nuestro desarrollo.

A los efectos de analizar y proponer los modelos normativos que deberán guiar la acción de reforma en el ámbito de los sistemas funcionales, se han distinguido dentro de éstos, según la naturaleza de las relaciones entre los órganos que integran el sistema y los órganos de ejecución, los sistemas asesores y los sistemas auxiliares. Además, en íntima conexión con los sistemas, la reforma deberá incidir sobre el régimen jurídico de la Administración Pública.

3.2.1. *Los Sistemas Asesores*

La creciente complejidad de las tareas que asume la Administración ha impuesto la necesidad de crear órganos de asesoramiento colocados al más alto nivel de ejecución. Esta circunstancia es igualmente valedera con referencia a la Presidencia de la República como en relación a la organización de los Ministerios, de los Institutos Autónomos, de las Empresas del Estado o, en general, para cualquier organismo público, independientemente de su magnitud o de la índole de sus funciones.

Dependiendo directamente de la Presidencia de la República existen la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordi-plán) y la Oficina Central de Información (OCI), así como otros órganos que cumplen funciones de asesoramiento al Presidente, sin perjuicio de que tengan asignadas funciones de coordinación, de supervisión, de evaluación y de control. Estos organismos constituyen Oficinas Centrales de los denominados sistemas asesores y con tal carácter les corresponde trazar lineamientos y coordinar técnicamente la actividad de los órganos que cumplen funciones similares en el resto de la Administración Pública y que están localizados en los diferentes sectores operativos. Dentro de este grupo de sistemas se incluyen los de planificación del desarrollo, presupuesto, personal, planificación administrativa e información.

El Sistema de Planificación del Desarrollo tiene como órgano rector a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, la cual coordina y supervisa a las oficinas sectoriales básicas de planificación situadas en los Ministerios y a las unidades de planificación de los Institutos Autónomos y de las Empresas del Estado. Además integran este sistema las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación previstas en el Decreto de Regionalización del 11 de junio de 1969.

El Sistema de Presupuesto, en la actualidad tiene como Oficina Central a la Dirección Nacional del Presupuesto, dependiente del Ministerio de Hacienda y como órganos sectoriales a las Oficinas de Presupuesto localizadas en toda la Administración Pública, las cuales normalmente están integradas con las Oficinas Sectoriales de Planificación.

Por virtud de la Ley de Carrera Administrativa, corresponderá la rectoría del Sistema de Administración de Personal a la Oficina Central de Personal, organismo dependiente de la Presidencia de la República. Los órganos sectoriales del sistema serán las Oficinas de Personal localizadas en los Ministerios y demás organismos de la Administración Central y en los Institutos Autónomos.

Por otra parte la realización de la Reforma Administrativa ha exigido la implementación del Sistema de Planificación Administrativa, el cual está integrado por la Comisión de Administración Pública, órgano central de dirección adscrito a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y por las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa creadas con base al Decreto N° 141 del 17 de setiembre de 1969, las cuales han integrado en su seno las unidades de Organización y Métodos de los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado.

Por último, el Sistema de Información tiene como órgano rector a la Oficina Central de Información, la cual depende directamente de la Presidencia de la República. Sus órganos sectoriales están representados por las Oficinas de Información y de Relaciones Públicas de la Administración Nacional.

3.2.2. *Los Sistemas Auxiliares*

En teoría administrativa se designan como órganos auxiliares a aquellas unidades que prestan servicios especiales a las otras partes de la Organización. La coordinación de los órganos auxiliares por sus respectivos órganos centrales constituyen los sistemas de estadísticas, de contabilidad pública, de compras y suministros, de computación y de archivos.

Actualmente la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento tiene el carácter de oficina central del sistema de estadísticas, el cual está integrado, además, por las unidades de estadísticas existentes en los otros organismos de la Administración Pública.

En cuanto al Sistema de Contabilidad Pública, la ausencia en nuestro país de un sistema central y sectorial de Contabilidad hace que los organismos centrales del Sistema sean la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de

Venezuela. Los órganos sectoriales están representados por unidades de contabilidad dependientes de las Oficinas o Direcciones de Servicios Administrativos que existen en los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado.

El Sistema de Compras y Suministros prácticamente no existe como tal, por lo que es necesario que la Reforma Administrativa en este campo se oriente, en primer lugar, a considerar la conveniencia de establecer o no un organismo central de Compras y Suministros con los organismos sectoriales y regionales correspondientes y, en segundo lugar, al establecimiento de normas técnicas y de procedimientos uniformes que permitan la implantación de un verdadero sistema de programación de las compras que realiza el Sector Público.

El Sistema de Computación está en vías de constituirse por la necesidad de regularizar la utilización de equipos electrónicos en la Administración. A estos efectos el Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública actúa como órgano central del sistema y los centros de procesamiento de datos de los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado constituyen los órganos sectoriales.

Por último, cuando se hace referencia al sistema de archivos, se entiende por éste, no tanto a un conjunto de órganos coordinados por una Oficina Central, como al conjunto de principios, de normas y de procedimientos que rigen esta actividad. Esos patrones se han traducido en manuales de procedimientos elaborados por la Comisión de Administración Pública, con el propósito de organizar el manejo de documentos conforme a las técnicas más modernas que rigen la materia.

3.3. *La Reforma de los Procedimientos Administrativos*

El establecimiento de una secuencia lógica en los trámites administrativos constituye el fundamento de la reforma funcional en lo que concierne a los procedimientos.

En efecto, en la Administración Pública generalmente se encuentra una reglamentación de trámites y procedimientos enmarañada y deficientemente organizada, así como una excesiva complejidad de los procedimientos, lo que muchas veces priva a los ciudadanos de sus derechos, al no comprender el laberinto administrativo. En consecuencia, respecto a las tramitaciones y procedimientos administrativos en los cuales intervengan los administrados, deberán proponerse las reformas necesarias para lograr una simplificación de los mismos, de suerte que el ciudadano pueda ser atendido rápida y económicamente, sin tener que trasladarse siempre a la capital, ni

verse obligado a ir de una oficina a otra, ni soportar costosas demoras.

En este sentido, debe aligerarse la formulación de propuestas de reforma y ejecutarse de inmediato, particularmente en aquellos servicios que se prestan directamente al público y cuyas fallas afectan en forma evidente a la ciudadanía. Esta simplificación de los trámites y procedimientos deberá lograr igualmente que los reglamentos y normas sean inteligibles para los ciudadanos, en beneficio de quienes, en última instancia, han sido dictados.

En especial, en las reformas de los procedimientos que en cada Ministerio e Instituto Autónomo deberán proponerse, y sin perjuicio de lo que se establezca en el Reglamento General de Procedimientos Administrativos a cuyas normas los diversos entes públicos deberán adaptar sus procedimientos especiales, deberán garantizarse y consagrarse entre otros los siguientes derechos de los administrados: el derecho a ser tratado con justicia, imparcialidad y conforme a la razón en sus relaciones con la Administración; el derecho a recurrir contra las decisiones administrativas, por la vía de reconsideración o por vía jerárquica, para protegerse contra el trato arbitrario, tendencioso o apartado del ordenamiento jurídico; el derecho de obtener oportuna respuesta de lo pedido o solicitado; el derecho de saber cuáles son sus prerrogativas y sus deberes, y en general, el derecho a que se le tenga informado de sus tramitaciones.

Asimismo, en los trámites y procedimientos deberá garantizarse, en cuanto sea posible, la necesaria motivación de las decisiones administrativas, la notificación o publicación de las mismas, y en general, los mecanismos de garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos.

3.4. *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Pública*

La implantación de las propuestas de reforma estructural y funcional exigen una revisión a fondo del basamento jurídico de nuestras instituciones administrativas. A estos efectos, se emprenderá en cada Organismo un análisis completo y exhaustivo de los diversos textos legales y reglamentarios que regulan su funcionamiento, con miras a adecuarlos a las nuevas exigencias del desarrollo del país. En particular, como parte de esta reforma se contempla la elaboración de un proyecto de Ley sobre régimen jurídico de la Administración Pública, de un proyecto de Ley sobre Procedimientos Administrativos y un proyecto de Ley sobre la jurisdicción contencioso-administrativa.

4. LA REFORMA DE LA FUNCION PUBLICA

4.1. *Introducción*

Hasta el año de 1960 la Función Pública venezolana carecía de un texto que regulara las relaciones entre los funcionarios de la misma con el Estado al cual prestaban sus servicios. El Decreto 394 del 14 de noviembre de 1960, por el cual se dictó el Reglamento de Administración de Personal para los servidores del Gobierno Nacional, sentó las bases de la Función Pública en el país a través de la implantación de normas, procedimientos y sistemas de Administración de Personal, y el establecimiento de controles en ciertas fases de la gestión de los sistemas. La tarea de orientar y coordinar la función de personal en el Gobierno Nacional fue encomendada a la Comisión de Administración Pública mientras se aprobaba la Ley de Carrera Administrativa. Por múltiples razones algunos de los objetivos fijados no se llegaron a concretar, la Ley de Carrera Administrativa no se aprobó y estructuras y mecanismos creados para solucionar los problemas del momento, continúan todavía en vigencia. Por ello y debido a que las nuevas y crecientes tareas que el desarrollo económico y social del país exige sólo podrán ser logradas mediante el empleo de personal calificado y eficiente, la reforma en la Función Pública aparece como una necesidad ineludible.

4.2. *Aspectos Generales de la Reforma*

La Reforma de la Función Pública debe ser a nivel horizontal en el sentido de que debe abarcar al conjunto de funcionarios que prestan sus servicios tanto en la Administración Central como en los organismos descentralizados, pero debe ser también una reforma vertical orientada a la eliminación de los vicios fundamentales de las Instituciones y a la creación de un cuerpo de funcionarios idóneos capaces de enfrentar las tareas que el propio desarrollo impone.

Como tarea previa se ha comenzado la realización de un diagnóstico de la Función Pública, cuyo objeto es determinar en qué estado se encuentra el sistema de personal en cada uno de los niveles administrativos. Finalizado este diagnóstico se procederá a elaborar un plan de Reforma de la Función Pública para acoplarlo tanto a la Reforma Estructural y Funcional como a las necesidades del desarrollo económico y social.

La reforma estructural implicará necesariamente cambios profundos de las relaciones que grandes grupos de funcionarios mantienen en la actualidad con los organismos objeto de esa reforma; ya que no se pueden modificar las estructuras sin una reubicación

de los funcionarios que laboran en dichos organismos y es obligación del Gobierno colocarlos en aquellas posiciones donde desempeñen mejor sus tareas, sin que sufran perjuicio alguno, ni en sus condiciones de trabajo, ni en los salarios que devengan. Por otra parte, la creación de nuevas estructuras o la modificación de las existentes, ocasionará modificaciones de las tareas típicas de las diferentes clases de cargos que existen en la Administración Pública Nacional y las nuevas necesidades habrán de ser cubiertas por personal venezolano especializado, formado específicamente para ellas, a fin de poder cumplir con las metas en función de las cuales las modificaciones estructurales han sido hechas.

El país necesita llevar adelante una política muy definida en lo que se refiere a la selección de sus cuadros administrativos y a la preparación y perfeccionamiento de los funcionarios en servicio. El esfuerzo ha de ser uniforme y sostenido y, sobre todo, se han de iniciar desde ya las labores necesarias con el objeto de formar más y mejor los futuros funcionarios que el país requiere. En este sentido, se impulsarán las labores de los diferentes Centros, Organismos e Institutos que en el seno de la administración, desarrollan una labor de perfeccionamiento y adiestramiento interno y se crearán los mecanismos necesarios para utilizar al máximo, para tales fines, los Institutos Tecnológicos, las Universidades Nacionales y en general todos los recursos que el país posee en este campo.

Por otra parte, la Reforma de la Función Pública estará dirigida a la progresiva eliminación de los males y vicios que aquejan la administración de personal al servicio del Estado. En lo concerniente al sistema de clasificación y remuneración de cargos la Comisión de Administración Pública ha emprendido un completo estudio de sueldos, salarios y clases de cargos que permitirán al Ejecutivo Nacional adoptar en el momento oportuno, las decisiones que en esta delicada materia sea necesario tomar.

En el área de Reclutamiento y Selección, se continuará la elaboración de nuevas pruebas selectivas de cargos, y se agilizarán las tareas de certificación de elegibles, a los efectos de la Ley de Carrera Administrativa.

En el área de Registro y Control una de las tareas más importantes a cumplir es la realización de un Censo de Funcionarios Públicos, con el objeto de conocer y evaluar la naturaleza y características de los servidores del Estado. Dicho censo suministrará información sobre la cuantía y composición del personal en función de los niveles de remuneración, educación, antigüedad en el servicio, etc.; permitirá la determinación de las necesidades de capacitación; contribuirá a la ejecución de los estudios actuariales necesarios para la estructuración del Régimen de Seguridad Social

del Empleado Público; y facilitará el cálculo y la programación del gasto público.

En todo caso sólo será mediante la sanción de la Ley de Carrera Administrativa que podrá institucionalizarse en Venezuela un adecuado sistema de Administración de Personal al servicio del Estado.⁶⁸

5. EL PLAN GENERAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA

5.1. *Aprobación y Ejecución del Plan*

En base a los lineamientos establecidos en materia de reforma estructural y de reforma funcional, la Comisión de Administración Pública someterá a la consideración del Ejecutivo Nacional, durante el año 1971, un informe preliminar sobre la Reforma Administrativa, en el cual se propondrán los criterios generales del marco teórico de la misma.

Este informe será sometido a un amplio proceso de discusión y de consultas que permitirá incorporar los criterios técnicos de los diversos sectores administrativos y de las diferentes corrientes de opinión del país. Adoptados por el Ejecutivo Nacional, estos criterios generales servirán de orientación a la Comisión de Administración Pública para preparar sobre la base del diagnóstico del estado actual de nuestra Administración Pública, un proyecto de Plan General de la Reforma Administrativa que será sometido a la aprobación del Ejecutivo Nacional.

Para la ejecución del Plan General de Reforma Administrativa se requerirá de la aprobación legislativa, sea con ocasión de la modificación de las diferentes leyes que regulan el funcionamiento de nuestra Administración o de la promulgación de las nuevas leyes que requiera la ejecución de la reforma, sea con motivo de la aprobación de las asignaciones presupuestarias a que hubiere lugar.

Por lo que respecta a la reforma del ordenamiento jurídico que regula nuestra Administración, dos vías pueden ser escogidas: en primer lugar la reforma o aprobación de cada ley en particular, conforme al procedimiento tradicional; en segundo lugar, mediante la promulgación por parte de las Cámaras Legislativas de una Ley de Medidas Extraordinarias en materia económica y financiera que autorice al Presidente de la República para que ponga en vigencia el Plan de Reforma Administrativa previamente discutido y aprobado por el Parlamento.

68. La Ley de Carrera Administrativa fue promulgada el 4 de setiembre de 1970. Gaceta Oficial N° 1.428. Extraordinario del 4-9-70.

En relación a esta última vía, existe como precedente en nuestro país la Ley de Medidas Económicas de Urgencia, de 29 de junio de 1961, que autorizó al Presidente de la República para que en Consejo de Ministros dictara, dentro del año siguiente a la publicación de dicha Ley, las medidas referentes a la reorganización de los Institutos Autónomos, Empresas del Estado y de las Compañías en que la nación o los Institutos Autónomos poseyeran la mitad o más del capital social, a los fines de lograr economías en los gastos públicos y una mayor eficiencia en los servicios. Esta misma Ley autorizó al Ejecutivo Nacional para reorganizar aquellos servicios públicos nacionales diferentes de los mencionados que así lo requirieran, a fin de lograr economías en los gastos y una mayor coordinación y eficiencia en sus funciones.

SEGUNDA PARTE
LA REFORMA ESTRUCTURAL

CAPITULO PRIMERO

INTRODUCCION

35. En el ámbito de las instituciones públicas, uno de los fenómenos de mayor relevancia en el presente siglo, ha sido el desmesurado crecimiento del sector público, traducido fundamentalmente en el incremento de sus gastos y en la expansión del aparato administrativo del Estado. Ello ha originado una cada vez mayor participación de dicho sector en las actividades nacionales.

En efecto, en la actualidad, y sobre todo en los países latinoamericanos, el Estado actúa y participa en todos los aspectos de la vida pública, y constituye el eje de la actividad económica y social. Por ello, en nuestros países, el Estado ha asumido el papel de agente dinámico del desarrollo, participando, de manera fundamental, en los distintos procesos que conducen al mismo.

En Venezuela, por ejemplo, el Estado se ha visto obligado a asumir su papel de impulsor del desarrollo, y por ello se ha convertido en el principal inversionista, alcanzando a financiar aproximadamente el 60 por ciento de la inversión total del país. Paralelamente, sus gastos de consumo alcanzan al 25 por ciento del consumo nacional. Además, el Estado en Venezuela es el más importante empleador, no solamente de manera directa, absorbiendo aproximadamente 250.000 funcionarios, empleados y obreros, sino también de manera indirecta mediante la ejecución de contratos de obras públicas y servicios, y mediante el fomento de diversas actividades productivas; todo lo cual tiene un evidente efecto multiplicador en las fuentes de empleo.

La expansión de la administración pública en Venezuela, por otra parte, ha tenido su origen en el violento cambio histórico experimentado por nuestro país, originado principalmente por el hecho de que nuestra economía y estructura agrario-rural ha sufrido una transformación radical debido a los recursos derivados de la actividad petrolera. A medida que se fue operando esa transfor-

mación acelerada dentro del contexto nacional, se originaron para el Estado una serie de responsabilidades nuevas y se ampliaron las que para ese momento tenía. Por ejemplo, el sólo crecimiento vegetativo de la población provocó nuevos gastos y nuevas acciones aunado a la mayor presión por nuevos y mejores servicios públicos, no sólo en calidad sino en extensión. El sólo contacto con otras formas de vida y otras culturas, debido al avance de los medios de comunicación, trajo como resultado la adquisición de nuevos patrones de vida y nuevas necesidades colectivas que debían ser atendidas por el Estado. Baste señalar por ejemplo, el imperativo que surgió de reorientar la enseñanza para adecuarla a esos requerimientos, y las exigencias que hubo para mejorar las vías de comunicación para permitir el tránsito de modernos vehículos.

Ahora bien, para atender a las nuevas necesidades y responsabilidades originadas de las sucesivas y variadas formas de intervención del Estado en la vida económica y social, los sucesivos Gobiernos fueron asignando las nuevas funciones a sus órganos ejecutores, los Ministerios, y así fueron creándose nuevas Direcciones, Divisiones, Departamentos, Secciones y Oficinas dentro de los entes públicos existentes; o fueron dividiendo Ministerios y desgajando organismos para crear otros nuevos. Así surgieron la mayoría de los Ministerios e Institutos Autónomos existentes en la actualidad. En todo caso, en la generalidad de los supuestos, la creación de nuevos entes o unidades administrativas no obedeció a ningún plan preconcebido, ya que las realidades del país y de su evolución institucional no lo permitían; y lo que es más característico, se efectuó sin que se desecharan las actividades que se venían cumpliendo tradicionalmente. De ahí el panorama de dispersión, faltas de control y descoordinación y duplicidad en las funciones que actualmente se observa en la estructura administrativa del Estado Venezolano, derivado de que la misma o no se adecúa cabalmente a las diversas actividades que el Estado cumple o es inadecuada para la ejecución de las funciones que debe cumplir.

36. Ahora bien, lo anteriormente señalado plantea en forma urgente no sólo la necesidad de adecuar las estructuras administrativas para que cumplan eficientemente las actividades que actualmente corresponden al Estado Venezolano, sino fundamentalmente, de transformar y adaptar esas estructuras existentes y crear otras, para que el Estado pueda asumir decididamente las nuevas tareas y responsabilidades que el proceso de desarrollo en las próximas décadas le exigirá.

En otras palabras, lo anteriormente señalado plantea la necesidad de reorganizar y reestructurar las instituciones administrativas, para que puedan asumir exitosamente el reto del desarrollo que se les ha presentado. Como la Administración Pública está integrada por una serie de subestructuras políticas, jurídicas, organizacionales,

procedimentales, etc; se impone la necesidad de adecuar cada una de estas subestructuras, para que todas sean coherentes entre sí y le permitan actuar como instrumento de acción política del Estado.

Lo que resulta evidente en la actualidad es que tal como está integrada la Administración Pública venezolana, la misma no puede llevar a cabo de modo más eficiente la magna tarea de formular y ejecutar planes de desarrollo. Se impone su transformación, y ésta se ha concretizado en el programa de Reforma Administrativa que en el presente Informe se enuncia, a través de la planificación integral de las transformaciones de todos y cada uno de los sectores y sistemas que conforman la Administración Pública; planificación que se realiza con el objeto de que no haya rezagos que entorpezcan el proceso. Esta es la esencia del programa de Reforma Estructural.

37. Esta Reforma Estructural, por tanto, está dirigida fundamentalmente a lograr una adaptación de todos los Ministerios, Institutos Autónomos, Empresas del Estado y demás organismos de la Administración a la ejecución de las funciones que ellos tienen o deben tener asignadas conforme a las exigencias del desarrollo nacional.

Para ello, como paso previo, ha sido necesario practicar un inventario sincero de las funciones que efectivamente desempeñan los diversos organismos de la Administración, y contemplar la conveniencia o no del desempeño de dichas funciones, a la luz del sector en que se encuentre incluido cada organismo, tomando en cuenta la parte que le corresponde en la planificación del desarrollo económico y social, en el sentido del aporte que le compete de acuerdo con sus posibilidades reales.

En virtud de ello, varios objetivos concretos se persiguen con el proceso de reforma estructural: la integración de los organismos públicos al sistema de planificación; la estructuración adecuada y racional, desde el punto de vista organizativo; y el perfeccionamiento de las normas jurídicas que regulan la actuación de los entes públicos.

38. El primero de los objetivos de la Reforma Estructural se define en relación al Sistema de Planificación, y busca la integración de los diversos organismos públicos a la ejecución del Plan de la Nación.¹

En efecto, para llevar a cabo las tareas inherentes a la planificación, la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970, establece la conveniencia de crear o reorganizar la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto en cada uno de los organismos

1. Véase N° 350 y siguientes.

públicos objeto de dicha Instrucción. Ello fue ratificado por el Decreto N° 539 de 12 de febrero de 1971, mediante el cual se dictó el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios. Estas disposiciones no significan que se esté favoreciendo aún más la creación de unidades adicionales dentro de las instituciones públicas, ya que en casi todas existe alguna unidad con esas atribuciones asignadas e incluso con esa denominación, sino que se busca el estructurar en cada Ministerio, integrada dentro del Sistema de Planificación, una unidad responsable de la elaboración y evaluación de la ejecución de los programas sectoriales; de allí la importancia que tiene el hecho de que dentro de sus atribuciones figuren las relativas al presupuesto del organismo respectivo.

Como todos los programas que se proyecten en la institución deberán ser aprobados en todas sus partes por la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto, corresponderá a ella compatibilizar las metas que se desean alcanzar con los recursos financieros y materiales que se disponga, a fin de que por su intermedio y en estrecha vinculación con el órgano central del Sistema Nacional de Planificación, los mencionados programas se integren plenamente al Plan de la Nación de una manera coherente y sistemática.

39. El segundo objetivo de la Reforma Estructural se define en sus aspectos meramente organizativos, al buscar la adecuación de las estructuras de los entes públicos en relación a la distribución de funciones en la estructura estatal. Es obvio que como resultado del mencionado análisis habrán de surgir incongruencias que harán prácticamente necesario proponer modificaciones que las solucionen. En todo caso, cualquier proposición formulada y que se formule en el futuro, en el sentido de adecuar las estructuras a las funciones que se deban cumplir, ha sido y será estudiada por la Comisión de Administración Pública a la luz de los siguientes criterios:

En primer lugar, en relación a la duplicidad de funciones. Este análisis de las funciones busca determinar su debida correspondencia con las estructuras respectivas, y además contribuir a detectar aquellas que se están desempeñando con duplicidad, como una consecuencia directa del crecimiento anárquico que han tenido los organismos públicos a todo lo largo del proceso evolutivo que se señaló anteriormente.

En segundo lugar, en relación a la superposición y dispersión de funciones, mediante lo cual se busca identificar aquellas funciones superpuestas y dispersas entre diferentes unidades de un mismo organismo o bien entre varios que se encuentren ubicados dentro del mismo sector de la actividad pública. En virtud de ello es que se estima como factible el establecimiento de un sistema de coordinación entre aquellas funciones que se complementen, de tal ma-

nera que no haya interferencias entre ellas, ni tampoco dilución de responsabilidades entre sus órganos ejecutores.

Todo este conjunto de acciones tendiente a hacer más racionales las funciones y estructuras de los organismos públicos, lógicamente que han de provocar un efecto favorable sobre la imagen que tienen de ellos los ciudadanos. En efecto, ante el ciudadano común se presenta generalmente un panorama poco claro en cuanto a la eficacia de los entes públicos, apreciación que toma mayor énfasis cuando los diversos medios de difusión de la opinión pública informan de la existencia de pérdidas en muchos de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado; a ello se auna la experiencia sufrida por la colectividad en cuanto a las demoras y entramamiento que caracteriza, en muchas de dichas Instituciones, la prestación de los distintos servicios públicos.

En tercer lugar, en relación con el número de unidades o entes administrativos, se busca evitar la excesiva creación de unidades dentro de los organismos y, limitar al máximo, en todo cuanto razonablemente sea posible, la fundación de nuevos entes públicos.

En cuarto lugar, en relación a la competencia de los diversos organismos. Con este fin se ha estimado indispensable demarcar con exactitud las esferas de competencias de los órganos y dependencias, de manera que puedan obtenerse conclusiones que permitan eliminar o fusionar unidades o entes sin menoscabo de la eficacia de los servicios prestados en sus respectivos campos de actividad.

En quinto lugar, en relación a la eliminación o fusión de unidades o entes cuando sea necesario. Es evidente que en las conclusiones a que se ha llegado o que en el futuro se llegue como resultado del análisis de la distribución de funciones entre los entes públicos e internamente dentro de éstos, se busca determinar, en muchos casos, la eliminación o la fusión de unidades y, en otros, la integración de dos entes en uno sólo e inclusive la eliminación de alguno.

En sexto lugar, en relación a la reconcentración de funciones. Asimismo se persigue reconcentrar funciones cuyo desempeño esté comprobadamente disperso entre diversas unidades del organismo o más aún, del sector, siempre y cuando esta reconcentración no favorezca una anarquía en el nuevo reagrupamiento, sino más bien una lógica coherencia que haga más viable la ejecución de las actividades.

40. Aparte de los objetivos ligados al sistema de planificación y de los que se refieren a aspectos organizativos, el programa de Reforma Estructural persigue también objetivos estrictamente jurídicos en torno a la vigencia o cumplimiento de las normas que

regulan las funciones del organismo. Este objetivo contribuye a desechar los siguientes aspectos:

En primer lugar, funciones previstas en las leyes que no se cumplen. A la luz de este estudio de las funciones que desempeñan los organismos, se busca detectar aquellas que, aun cuando han sido previstas en las leyes, no se están cumpliendo. En estos casos se han de investigar las causas principales que han determinado esta situación y se tratará de que en lo sucesivo tales causas se erradiquen definitivamente.

En segundo lugar, funciones previstas en las leyes que se cumplen parcial o deficientemente. También se busca identificar aquellas funciones establecidas por ley, pero que en la práctica se cumplen parcial o deficientemente, para determinar los motivos a que obedece esta situación tratando de remediarla de una vez por todas.

En tercer lugar, funciones que se realizan sin ninguna previsión legal o con deficiencias en su fundamentación jurídica. Paralelamente se persigue descubrir aquellas funciones que se ejecutan sin haber sido establecidas por ley, por el solo motivo de que la fuerza de las circunstancias así lo ha determinado. En este caso se precisará comprobar si dichas funciones merecen ser fundamentadas con algún instrumento jurídico.

41. Ahora bien, desde el punto de vista estructural, y conforme a los objetivos señalados, el programa de reforma administrativa se ha venido realizando bajo dos enfoques: un enfoque Macro-Administrativo y un enfoque Micro-Administrativo. En el primer enfoque, es decir, el Macro-Administrativo, la programación y realización de la Reforma Estructural se ha hecho considerando la Administración Pública como un todo y en su conjunto. Por ello, es una meta a lograr a mediano plazo, en cuanto a la programación de la Reforma y a largo plazo, en cuanto a su ejecución.

En el segundo enfoque, es decir, el Micro-Administrativo, la Reforma Estructural, la programación y realización de la misma se ha hecho en cada uno de los organismos públicos considerados en sí mismos y como integrantes de un sector de desarrollo. La programación y realización de la Reforma bajo este enfoque ha sido una meta a lograr a corto plazo.

42. Lo que es interesante destacar en el proceso de reforma administrativa iniciado en Venezuela es que el mismo no está concebido como una simple racionalización administrativa que pueda contribuir en forma limitada a implementar un proceso planificado de toma de decisiones gubernamentales. Al contrario, se ha concebido como un proceso que permita una adecuada administración y redefinición de las funciones del Estado, que permita fijar políticas de realizable aplicación a través de la programación sis-

temática institucional consignando un mecanismo de mayor alcance para implementar el Plan de la Nación.

Por ello, esta estrategia de la Reforma Administrativa para el desarrollo en Venezuela no es sólo una estrategia de reforma administrativa, sino que más bien es una estrategia del desarrollo, indispensable si consideramos que la Administración Pública Nacional constituye la principal fuente generadora de ingresos, el primer empleador del país, y el primer consumidor nacional de bienes y servicios.

Este proceso de Reforma Estructural por tanto, es un proceso árduo y complejo, porque con ella se trata de crear y adoptar las estructuras más adecuadas al proceso de cambio ya iniciado. No hay que olvidar que tales cambios se han comenzado a originar dentro de un marco establecido, por lo que el desarrollo del país tendrá lugar de acuerdo a tal marco; luego, no es cuestión de transplantar modelos teóricamente perfectos y que han dado buenos resultados en otros países, ya que lo conveniente para unos países puede no ser aplicable en otros. Al contrario, de lo que se trata es de crear estructuras propias, pero innovando y tratando de establecer una correspondencia entre las diversas funciones que debe realizar el Estado, sus estructuras orgánicas y la competencia atribuida a cada uno de los diversos entes del aparato gubernamental. En este sentido se ha tenido clara conciencia de lo que se ha denominado la "ecología" de la Administración.

CAPITULO SEGUNDO

LA REFORMA MACRO-ESTRUCTURAL

I. INTRODUCCION

43. Ahora bien, conforme a lo anteriormente señalado, la formulación de un plan enfocado hacia la reforma de las estructuras administrativas, exige la combinación de una serie de elementos. En primer lugar, resulta indispensable un amplio grado de conocimiento acerca de la situación existente: saber realmente cómo funciona la administración pública venezolana; saber con cierta precisión lo que está efectivamente ocurriendo; por qué ocurre así; cuánto mejor podrían suceder las cosas; y cuáles son los obstáculos que impiden que funcione mejor.

Esto plantea la necesidad fundamental de una investigación orientada a obtener un conocimiento de la realidad administrativa del país. Este conocimiento empírico constituye la base que sustenta la concepción del plan reformista y fundamenta sus objetivos específicos.

En efecto, la Comisión de Administración Pública ha estimado que es necesario comprender el proceso administrativo del país para conocer sus necesidades reales de reforma, localizarlas, precisar su contenido, sus costos y sus efectos positivos; y este esfuerzo se justifica en la medida en que exista disconformidad entre lo que está ocurriendo y la convicción de que podría ocurrir mejor. Todo lo expresado anteriormente, en suma, constituye el diagnóstico, como primera etapa indispensable en la formulación del plan.

El proceso de elaboración del diagnóstico consta de dos aspectos: el primero, que consiste en el diagnóstico de la situación administrativa general del país (global y sectorialmente), lo cual permite conocer y analizar a fondo los problemas administrativos de carácter general; el segundo aspecto, se refiere a los diagnósticos

institucionales, que analizan en detalle a cada unidad participante en el proceso de desarrollo nacional.

Tomando como base este diagnóstico se puede entonces emprender el planeamiento administrativo global del Sector Público, el planeamiento administrativo sectorial y por sistemas y la reforma administrativa institucional, teniendo en cuenta que la concepción y elaboración de los aspectos que incluya el plan de reforma, esta en función no sólo de lo expresado en el diagnóstico, sino de lo señalado en el Plan de la Nación; porque es él, quien en definitiva condiciona la estructura administrativa adecuada para su ejecución.

44. En esta forma, la Comisión de Administración Pública ha concebido la reforma Macro-Estructural en dos fases complementarias. En primer lugar, un programa a mediano plazo, cuyo objetivo primordial es el diagnóstico de la Administración Pública Nacional. En segundo lugar, un programa a largo plazo, que será la elaboración y puesta en práctica de los resultados del diagnóstico, traducidos básicamente en un plan de Reforma Administrativa o Plan de Desarrollo Administrativo, que resulta de lo establecido en este Informe.

Durante los años de 1970 y 1971 se practicó un diagnóstico de la Administración Pública Nacional, en el cual ocuparon posición preferente los aspectos de funciones estatales y estructuras administrativas, con vista a proponer un plan de reestructuración administrativa, así como también todos aquellos otros mecanismos de reforma necesarios para la ejecución del Plan de la Nación.

El diagnóstico obedece básicamente al método de investigación descriptivo, con el que se pretende obtener una descripción global y nacional de la administración pública, comprendiendo todos los organismos públicos de carácter nacional dentro del contexto del Poder Ejecutivo. Por otra parte, del conocimiento actual de la realidad administrativa se ha formulado, como premisa teórica, unas bases para la reestructuración de la Administración Pública Nacional, fundamentado en todos los aspectos analíticos esbozados en la determinación de objetivos de la Reforma Estructural, antes descritos. Estas propuestas concretas de posibles reestructuraciones Macro-Administrativas serán contrastadas con la situación real de la administración pública, producto de la investigación descriptiva.

Las proposiciones resultantes de la premisa teórica formulada así como cualesquiera otras que surjan como evidencias del propio diagnóstico, constituyen la fundamentación para recomendar los principales programas concretos de reestructuración que deberá acometer el Ejecutivo Nacional en los próximos años, y cuyos

lineamientos se establecen en este Informe, base del Plan de Reforma Administrativa.

En el presente Informe sobre la Reforma Administrativa en Venezuela por tanto, se expone como meta a mediano plazo de la Comisión de Administración Pública dentro del programa de Reforma Estructural, la realización del diagnóstico de la Administración Pública Nacional, con todos sus elementos realizados y en curso de realización. Como meta a largo plazo se formulan las premisas para la elaboración del Plan General de Reforma Administrativa, y en particular, se expone el modelo de reestructuración Macro-Administrativa el cual ha sido elaborado con los elementos resultantes del trabajo desarrollado por la Comisión en los años 1970 a 1972. El Plan General de Reforma Administrativa resultará de la confrontación y ajuste de dicho marco teórico con los resultados del diagnóstico, y por tanto, de la implementación y desarrollo de lo establecido en este Informe.

II. LAS METAS DEL PROGRAMA

1. LAS METAS A MEDIANO PLAZO: EL DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

1.1. *Introducción*

45. Desde enero de 1970 y durante 1971 la Comisión de Administración Pública dedicó especiales recursos a la realización del diagnóstico de la administración pública. Los programas objeto de dicho diagnóstico fueron establecidos en base a las áreas del programa de trabajo definido para la planificación de la Reforma Administrativa ya indicadas,¹ y comprende: las estructuras administrativas (funciones públicas, estructuras para su ejecución, recursos, coordinación de programas, etc.), sistemas prioritarios y auxiliares para el desarrollo: planificación, presupuesto, estadística, información, contabilidad, compras y suministros, computación y archivos; y por último, el área de la Función Pública, la cual incluye la organización y el sistema para la administración de personal, reclutamiento y selección de funcionarios públicos, clasificación y remuneración de cargos, seguridad social, contratación colectiva y los procedimientos de personal, con especial referencia en los de registro y control de funcionarios públicos.

1.2. *El Procedimiento metodológico*

46. El procedimiento metodológico utilizado en el diagnóstico está caracterizado por los siguientes aspectos:

En primer lugar, por la definición del universo de la Administración Pública Nacional. Para lograr la definición del ámbito de

2. Véase Nº 32.

instituciones de la Administración Pública Nacional, se realizó una investigación preliminar, a fin de recabar información de todos los organismos públicos y de todas aquellas Empresas donde el Estado Venezolano tuviera una participación mayor del 50 por ciento de sus acciones. Este estudio preliminar se realizó en dos (2) meses, y con sus resultados se procedió a programar las siguientes fases del diagnóstico.

Los diversos organismos de la Administración Pública Nacional que se identificaron fueron los siguientes, indicados por grupos y sectores administrativos de acuerdo a la Sectorialización de la Administración Central hecha a los solos efectos de los grupos de trabajo de la Comisión de Administración Pública, y que posteriormente resultó cambiada,³ en virtud del propio diagnóstico:

<i>Grupos</i>	<i>Sectores Administrativos</i>	<i>Organismos</i>
I. Recursos Humanos.	1. Educación y Cultura.	Ministerio de Educación. Consejo Nacional de Universidades. Universidad Central de Venezuela. Universidad del Zulia. Universidad de los Andes. Universidad de Carabobo. Universidad de Oriente. Universidad de la Región Centro-Occidental. Universidad Simón Bolívar. Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE). Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (INCIBA). Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Consejo Nacional de Recursos Humanos.
	2. Salud.	Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

3. Véase N° 102.

<i>Grupos</i>	<i>Sectores Administrativos</i>	<i>Organismos</i>
		<p>Instituto Nacional de Nutrición. Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas. Ministerio del Trabajo. Ministerio de Justicia. Secretaría de Promoción Popular. Instituto de Previsión y Asistencia Social para los Empleados del Ministerio de Educación (IPASME). Instituto Nacional de Deportes. Instituto Nacional para Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET). Instituto de Previsión Social del Abogado (Inpreabogado). Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA).</p>
	3. Desarrollo Social.	<p>Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de Disponibilidad y Retiro. Consejo Venezolano del Niño. Caja de Trabajo Penitenciario. Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos. Círculo de las Fuerzas Armadas. Administración del Parque del Este. Fundación Fondo de Solidaridad Social. Caja de Previsión Social de los Empleados del Ministerio de Comunicaciones (CAPREMCO). Comisión Nacional de Programación Juvenil.</p>
II. Obras Públicas y Comunicaciones.	1. Obras Públicas.	Ministerio de Obras Públicas.
	2. Vivienda y Urbanismo.	<p>Banco Obrero. Centro Simón Bolívar. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal. Comisión Nacional de la Vivienda.</p>
	3. Recursos Hidráulicos.	<p>Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS). Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH).</p>

<i>Grupos</i>	<i>Sectores Administrativos</i>	<i>Organismos</i>
	4. Transporte.	Diques y Astilleros Nacionales. Instituto Nacional de Canalizaciones. Línea Aeropostal Venezolana. Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado (I.A.A.F.E.). Compañía Anónima Venezolana de Navegación. Venezolana Internacional de Aviación (VIASA). Consejo Nacional de Vialidad. Consejo Técnico Nacional de Aeronáutica Civil. Consejo Nacional de Marina Mercante.
	5. Comunicaciones.	Ministerio de Comunicaciones. Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV). Consejo Técnico Nacional de Telecomunicaciones.
III. Desarrollo Económico.	1. Industria.	Ministerio de Fomento. C.V.G. Siderúrgica del Orinoco. Aluminio del Caroní S. A. Instituto Venezolano de Petroquímica. C.V.F. Centrales Azucareros. Empresa Nacional de Salinas. Fundación Instituto Venezolano de Productividad (IMPRO). Corporación Nacional de Hoteles y Turismo (CONAHOTU).
	2. Energía.	Consejo Nacional de Energía. Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico. C.V.G. Electrificación del Caroní (EDELCA).
		Corporación Venezolana de Fomento. Banco Agrícola y Pecuario. Banco Industrial de Venezuela. Banco de Desarrollo Agropecuario. Banco Nacional de Ahorro y Préstamo. Banco de los Trabajadores. Banco Comercial de Maracaibo.

<i>Grupos</i>	<i>Sectores Administrativos</i>	<i>Organismos</i>
	3. Comercio y Crédito.	Banco de Fomento Comercial de Venezuela. Banco de Fomento Regional Los Andes. Banco de Fomento Regional Coro. Banco de Fomento Regional Guayana. Banco de Fomento Regional Zulia. Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria. Consejo Nacional de Comercio Exterior.
IV. Primario.	1. Petróleo y Minas.	Ministerio de Minas e Hidrocarburos. Corporación Venezolana del Petróleo (CVP). Minas de Carbón de Lobatera. Minas de Oro del Callao.
	2. Agricultura y Cría.	Ministerio de Agricultura y Cría. Instituto Agrario Nacional. Instituto Nacional de Hipódromos. Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias. Fondo de Desarrollo Frutícola. Fondo Nacional del Café y del Cacao. Almacenes y Depósitos Agropecuarios. Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada de la Reforma Agraria (CIARA). Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas. Consejo de Bienestar Rural. Consejo Nacional de Fomento Pesquero.
V. Planificación y Finanzas.	1. Planificación.	Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN). Comisión de Administración Pública (CAP). Consejo de Economía Nacional. Corporación de Desarrollo del Zulia. Corporación de Los Andes. Corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.).

<i>Grupos</i>	<i>Sectores Administrativos</i>	<i>Organismos</i>
		Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO). Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN). Consejo Zuliano de Planificación. Consejos Regionales de Desarrollo. Comités Regionales de Coordinación. Comisión para el Desarrollo de la Región Sur (CODESUR).
	2. Finanzas.	Ministerio de Hacienda. Banco Central de Venezuela.
VI. Defensa y Seguridad.	1. Defensa Nacional.	Ministerio de la Defensa.
	2. Seguridad Pública.	Ministerio de Relaciones Interiores.
VII. Organismos de la Presidencia y Relaciones Exteriores.	1. Organismos de la Presidencia.	Secretaría General de la Presidencia de la República. Procuraduría General de la República. Oficina Central de Información. Comisionaduría de la Presidencia de la República para Denuncias, Quejas y Reclamos.
	2. Relaciones Exteriores.	Ministerio de Relaciones Exteriores.

47. El segundo aspecto del procedimiento metodológico del diagnóstico consistió en la selección de la propia Metodología. En efecto, en razón de la magnitud del campo de trabajo de la Comisión de Administración Pública, representado en este caso por las áreas del programa de trabajo de la misma, previa experiencia y conocimiento del medio a ser estudiado, se diseñó una metodología que constó de cinco instrumentos básicos: Un Esquema de Trabajo contentivo de los distintos aspectos a estudiar en cada programa; unas Guías de Análisis relativas a los aspectos a ser analizados para cada uno de los puntos del esquema de trabajo;

las Guías de Información que contestaran a las guías de análisis; las Definiciones de Términos Técnicos utilizados en cada una de las guías y las Instrucciones para la aplicación de las guías.

48. Las características generales de la metodología que se diseñó fueron las siguientes: que las guías obedecieron a las necesidades del diagnóstico Macro-Administrativo de acuerdo al esquema de trabajo elaborado para cada programa; y que las mismas satisfacían, en la medida de lo posible, las necesidades de la reforma Macro-Administrativa.

Fundamentalmente se elaboraron dos tipos de guías: las de análisis y las de información. Las guías de análisis son los criterios utilizados en el análisis de la información, o sea, los objetivos específicos que se persiguen con el análisis de cada punto del esquema de trabajo. Por ejemplo: en el caso de las funciones públicas uno de esos criterios fue: "Determinar la existencia de duplicidad de funciones".

Para la realización del análisis cada unidad elaboró los instrumentos de análisis considerados necesarios según la agrupación y contraste que debían hacer de los datos. Estos instrumentos fueron generalmente: hojas de trabajo, organogramas, flujogramas, cuadros de análisis, etc. Cada pregunta de las Guías de Análisis debía responder a la siguiente cuestión, "¿Qué se quiere conocer?" aplicable a cada punto del esquema de trabajo.

Las Guías de Información constituyeron los instrumentos que permitieron obtener información necesaria para el análisis. Para la obtención de dicha información se utilizaron: guías de entrevista, cuestionarios, formularios resumen de información general (aplicable en el caso de que la información pudiera ser suministrada por una unidad central), entrevistas no estructuradas y otros.

49. Para poder aplicar la metodología en escala nacional, durante el primer trimestre de 1970 se procedió, con sujeción a las más estrictas normas científicas, a realizar una prueba piloto de los instrumentos de recolección de información.

La prueba se efectuó sobre una muestra de organismos públicos. Para la selección de la muestra se procedió a agrupar los organismos de acuerdo a su naturaleza, estableciéndose cuatro grandes grupos: Ministerios, Institutos Autónomos, otros organismos públicos y Empresas del Estado. Luego de un breve estudio sobre las características generales de los organismos, se llegó a la conclusión que cualquier otra estratificación de ellos implicaba una investigación más detallada dadas las características generales de heterogeneidad (se podría generalizar diciendo que dentro de sus grupos todos eran atípicos); esta circunstancia obligó a seleccionar al azar un organismo de cada grupo, utilizando para ello la Tabla de Números Aleatorios de R.A. Fischer y F. Yates; con este procedimiento

todos los organismos tenían la misma probabilidad de ser escogidos. Además de los cuatro organismos pilotos se incorporó otro organismo, en este caso la propia Comisión de Administración Pública, por ser el centro motorizador de la reforma, resultando en total cinco las instituciones pilotos.

Con los resultados de la prueba y las observaciones formuladas a cada instrumento, se evaluaron las guías de información, procediéndose a su rediseño.⁴

1.3. *El Procedimiento para la recolección de la información*

50. Para la recolección de la información se tuvieron en cuenta tres factores limitantes principales: limitación de los recursos de la Comisión de Administración Pública; la oportunidad en el suministro de la información y el margen de error.

En efecto, la Comisión de Administración Pública cuenta con limitados recursos financieros y humanos frente al amplio universo de su acción. El presupuesto de la Comisión de Administración Pública fue de 6 millones de bolívares para 1972,⁵ y cuenta con 125 funcionarios, frente a una Administración Pública Nacional que maneja, solamente, por el Presupuesto Nacional 14 millones de bolívares y utiliza los servicios directos de cerca de 250.000 empleados públicos (una razón de 0,08 por ciento para ambos factores).

La realización de un diagnóstico de tan vastas proporciones requería de una inyección adicional de calificados recursos humanos, imposibles de incorporar por razones presupuestarias y de organización.

Por otra parte, la Administración Pública Nacional forma un organismo sumamente dinámico, donde cualquier cambio y mutación de uno de sus miembros afecta directa o indirectamente al resto del cuerpo. Además, en una situación de transformación, existe marcada tendencia a que esos movimientos se produzcan con mayor

4. La Metodología del Diagnóstico de la Administración Pública Nacional puede verse en la publicación con ese mismo título de la Comisión de Administración Pública, Caracas, 1970.

5. Cuadro Presupuesto de la Comisión de Administración Pública 1965-1972

1965	Bs. 4.904.327
1966	" 5.404.916
1967	" 5.400.000
1968	" 5.658.000
1969	" 5.760.000
1970	" 7.486.100
1971 [*]	" 7.300.000
1972	" 5.800.000

6. Este año se separó la Oficina Central de Personal de la Comisión de Administración Pública.

frecuencia e intensidad (transformaciones más radicales), máxime cuando la Instrucción Presidencial RA-1, de 13 de mayo de 1970, mediante la cual se establecen los Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional, preve cambios institucionales inmediatos los cuales pueden tener influencia decisiva en el tiempo. Este factor ha sido un condicionante del problema, por cuanto se requiere información comparable en el tiempo y en el espacio. A ello hay que agregar el insalvable margen de error, ya que toda investigación donde se trate de abarcar el 100 por ciento de un universo estadístico puede aceptar hasta un margen de error del 50 por ciento según sea el tipo de información que se busque.

51. Conscientes de las limitaciones que tiene la aplicación de la metodología antes enunciada, y tratando de reducir en la medida de lo posible dicho margen de error, se estableció el siguiente procedimiento para la recolección de la información:

En primer lugar, se utilizaron las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, mecanismo de la Reforma Administrativa creada por el Decreto N° 141, de 17 de septiembre de 1969. Teniendo en cuenta que el universo debía cubrirse totalmente, y dada la improcedencia de crear Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa en entes pequeños, éstos organismos se han estudiado a través de las instituciones a las cuales están vinculados o adscritos.

Cada Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa, previa solicitud de la Comisión de Administración Pública, dispuso en una etapa inicial de dos analistas para recolectar la información (entrevistadores) en sus correspondientes organizaciones. Estos analistas trabajaron a tiempo completo y con dedicación exclusiva, durante el tiempo establecido para la recolección de la información. Los entrevistadores fueron entrenados en el manejo de los instrumentos diseñados para la recolección de datos.

El grupo de Analistas de la Comisión de Administración Pública, asesores de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, el cual viene cumpliendo estas funciones como resultado de la aplicación del Decreto N° 141, de 17 de setiembre de 1969, fungió en esta oportunidad como asesor del personal de los organismos que recolectaron la información y fueron asignados exclusivamente a esta tarea durante el tiempo previsto para realizarla. Este grupo de analistas asesores de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa recibieron entrenamiento en el manejo de los instrumentos diseñados para la recolección de datos y en la ejecución del programa específico elaborado a tal efecto. La recolección de la información se efectuó en escala nacional, en una sola oportunidad y durante el período de dos meses. De los

102 organismos encuestados, 92 enviaron la información, y de éstos últimos lamentablemente, el 88 por ciento en forma incompleta.

1.4. *El Procesamiento de la Información y elaboración de resultados*

52. Una vez completada la información de todos los organismos públicos, por parte de los Grupos de Trabajo de la Comisión, se procedió a su procesamiento. Con excepción del programa de preguntas abiertas, en cuanto al resto de la información, se procedió a la codificación, tabulación y elaboración de diferentes tipos de indicadores, de acuerdo con la índole de la información y del análisis que se pretendía realizar. Los datos, debidamente procesados, serán analizados, utilizando los instrumentos de análisis que sean aplicables en cada caso.

Como resultado del análisis se busca presentar un informe general acerca de la situación de la Administración Pública Nacional encontrada en el diagnóstico, muchos de cuyos elementos orientan el presente Informe.

Confrontada dicha realidad con el marco teórico que se formula a continuación, se elaborará el Plan de Reforma Administrativa, el cual contendrá, entre otras, las proposiciones concretas y detalladas de reforma en relación con la reestructuración de la Administración Pública Nacional vislumbrada, y el diseño e implementación de todos los sistemas administrativos estudiados.

2. LAS METAS A LARGO PLAZO: PLAN DE REFORMA MACRO-ESTRUCTURAL

53. El programa de reforma a largo plazo contempla la elaboración de un Plan de Reforma Macro-Estructural donde se establecerán las reestructuraciones necesarias para adaptar la Administración Pública Nacional a las exigencias del desarrollo nacional, de acuerdo con los antecedentes anteriormente expuestos. Dicho plan también comprenderá la organización administrativa necesaria para la coordinación de la administración nacional, estatal y municipal en las regiones administrativas del país.

Las reestructuraciones serán concebidas tratando de alcanzar los objetivos mencionados al comienzo de esta parte del Informe, y sustentadas en las conclusiones del diagnóstico, de tal manera que sea realizable desde el punto de vista jurídico y financiero (asignación y distribución de recursos), y sin que se pierda la continuidad de los servicios. Además, el Plan comprenderá los lineamientos políticos generales que definirán el funcionamiento y evolución de las estructuras administrativas; los lineamientos polí-

ticos en relación con la Función Pública; la política estatal en materia de sistemas administrativos.

Paralelo al Plan de Desarrollo o Reforma Administrativa, se pondrán todos los instrumentos legales necesarios para su implementación, muchos de los cuales se incluyen en el presente informe,⁷ y entre ellos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, la Ley Orgánica de Institutos Autónomos y Empresas del Estado, la Ley Orgánica de Presupuesto, la Ley del Sistema de Planificación, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y otras; los Reglamentos generales de Contabilidad, Compras y Suministros y otros; así como los Manuales de Organización, y de Sistemas y Procedimientos que se juzguen necesarios.

54. Ahora bien, en la base del Plan de Reforma Administrativa se contempla la existencia de un marco conceptual, el cual tiene por finalidad fijar las grandes líneas generales, que guiarán el proceso de Reforma. Dicho marco conceptual se puede expresar en una serie de criterios de carácter general, muchos de los cuales han sido incluidos en los instrumentos jurídicos de la Reforma Administrativa dictados hasta ahora, y en particular el criterio de que la Administración Pública debe funcionar por Sistema; es decir, mediante unidades que integran un todo organizado y articulado, que permita establecer una estructura racional para toda la Administración Pública como conjunto y que logre, además, señalar cómo debe ser su funcionamiento.

En este sentido, cada sistema está integrado en primer lugar, por un órgano central que coordina todas sus partes componentes, mediante el establecimiento de normas técnicas y de relaciones claramente señaladas, y en segundo lugar, por unidades sectoriales situadas en los diferentes Ministerios, Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Organismos regionales y gobiernos locales, cada uno de los cuales proveerá la información necesaria para la retroalimentación del sistema.

Dentro de este criterio es necesario diferenciar los sistemas funcionales o instrumentales, de carácter horizontal y el de los sistemas sectoriales, de carácter vertical. En relación a los sistemas funcionales o instrumentales denominados también "sistemas prioritarios para el desarrollo", éstos operan con relativa autonomía y su importancia y trascendencia radica en las actividades que deben desplegar, tales como la formulación de planes y programas, y presupuestos, la racionalización de las estructuras y los procedimientos administrativos; la formulación de políticas administrativas en materia como administración de personal; el establecimiento de los mecanismos para una adecuada información administrativa; etc. Entre estos sistemas están comprendidos el de Planificación,

7. Véase la Cuarta Parte del Informe, especialmente sus Apéndices.

el de Presupuesto, e incluso el de la Reforma Administrativa. Estos en su carácter de servicios de plana mayor, y para cumplir mejor sus funciones y objetivos han sido situados en los niveles más altos de la administración pública, en relación jerárquica directa con la Presidencia de la República, y cumplen funciones de asesoría, de información, de supervisión y de control por encargo del Presidente de la República. Además, a este nivel y con organización semejante se deberían colocar las unidades centrales de los sistemas cuyas funciones no son asesoras sino de "servicios auxiliares", tales como los Sistemas de Estadísticas, de Comunicación Pública y de Personal.⁸

Por otra parte, se han incluido los criterios que se refieren a los sistemas sectoriales o sistemas administrativos públicos, tales como salud, educación, seguridad social, comercio exterior, etc.; cada uno de los cuales debe tener como pauta la concentración de las atribuciones relativas a cada una de estas esferas de competencia del Estado en una serie de organismos que integran el sistema y que tienen a su cargo la definición y la implementación de las políticas a través de la formulación de los programas y la responsabilidad en la ejecución, coordinación y evaluación de los mismos.

En lo que respecta a la coordinación intersectorial, se plantea, en el ámbito de la formulación y evaluación de las políticas, la creación de las Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros, a nivel de Ministros y presididos por el Presidente de la República. Estas Comisiones que constituyen cuerpos de gran utilidad para la coordinación y programación de asuntos que afectan a varios Ministerios, reunirán a los Ministros directamente interesados en las materias propias de cada Comisión, pero con posibilidad de ampliarse e invitar a participar en sus deliberaciones a otros organismos públicos cuando el caso lo requiera. Su funcionamiento deberá ser similar al del Consejo de Ministros, con los mismos niveles de decisión, pero sectorializados, con el fin de facilitar el estudio de los problemas y hacer más ágiles las deliberaciones.⁹

En cuanto a la formulación de los programas, la llevará a cabo el órgano central del sistema que pueda estar situado en un Ministerio, o una Dirección General de un Ministerio, y sólo excepcionalmente, tomar la forma jurídica del Instituto Autónomo.

En lo que respecta a la ejecución de los programas, será responsabilidad de todos los organismos (Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas) que constituyen el sistema. Las labores de coordinación y control las realizará el Ministerio al cual se le ha atribuido esa responsabilidad como la materia o función específica.

8. Véase la Tercera Parte de este Informe, Nos. 341 y siguientes.

9. Véase N° 93.

55. Con estos criterios, y teniendo en cuenta que el Plan de Reforma Administrativa planteará una nueva división de la estructura de la Administración Pública y una redistribución de sus competencias, a objeto de amoldar la administración a las exigencias del Plan de la Nación, la reforma estructural comprende los siguientes niveles de toma de decisiones:

En primer lugar, los organismos de la Presidencia de la República, con lo cual se persigue que estos cumplan adecuadamente las funciones que les están atribuidas conforme con nuestro ordenamiento constitucional.

En segundo lugar, los Ministerios, cuya reestructuración surgirá como consecuencia de ajustar el aparato administrativo a los requerimientos del desarrollo nacional y de los sectores de actividad pública.

En tercer lugar, la Administración Autónoma o descentralizada, cuya reforma estructural incidirá sobre la redefinición de las diversas formas jurídicas que debe utilizar el Estado para desarrollar sus actividades descentralizadas, los mecanismos de control de tutela necesarios, y la sectorialización de dichas actividades.

En cuarto lugar, la administración regional o desconcentrada, cuya reforma buscará precisar los contornos reales del proceso de regionalización administrativa del país.

A continuación se expone el marco teórico de la Reforma Estructural Macro Administrativa de la Administración Pública Nacional cuya implementación constituirá parte del Plan de Reforma Administrativa. Este marco teórico define las líneas generales del Plan de Reforma y su adopción permitirá al Ejecutivo Nacional tener criterios definidos y puntos de referencia para las diversas decisiones que en relación con la administración pública y su organización debe ir adoptando mientras el Plan de Reforma no esté totalmente concluido y ejecutado.

III. LA REFORMA DE LOS ORGANISMOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

1. INTRODUCCION

56. Una de las consecuencias más claras del crecimiento desordenado de las funciones del Estado en Venezuela en los últimos años, es la creación, a nivel de la Presidencia de la República, de una serie de organismos con funciones variadas, así como la ampliación de la competencia de otros. La actividad desplegada por ellos, añadida a la de los Ministerios e Institutos Autónomos, en muchas oportunidades, por falta de racionalización, agobian al Pre-

sidente de la República y dificultan el correcto ejercicio de su función de Jefe del Ejecutivo Nacional. La Reforma de la Administración Pública Nacional, por tanto, no sólo debe limitarse a la reforma de los Ministerios y de la Administración descentralizada, sino que debe comenzar por los Niveles Superiores del Poder Ejecutivo. Es de destacar, en torno a ello, que ha sido una preocupación constante de la Comisión de Administración Pública, la reforma de las Oficinas de la Presidencia de la República, a cuyos fines presentó sendos proyectos al Ejecutivo Nacional, en 1959 y en 1965.¹⁰

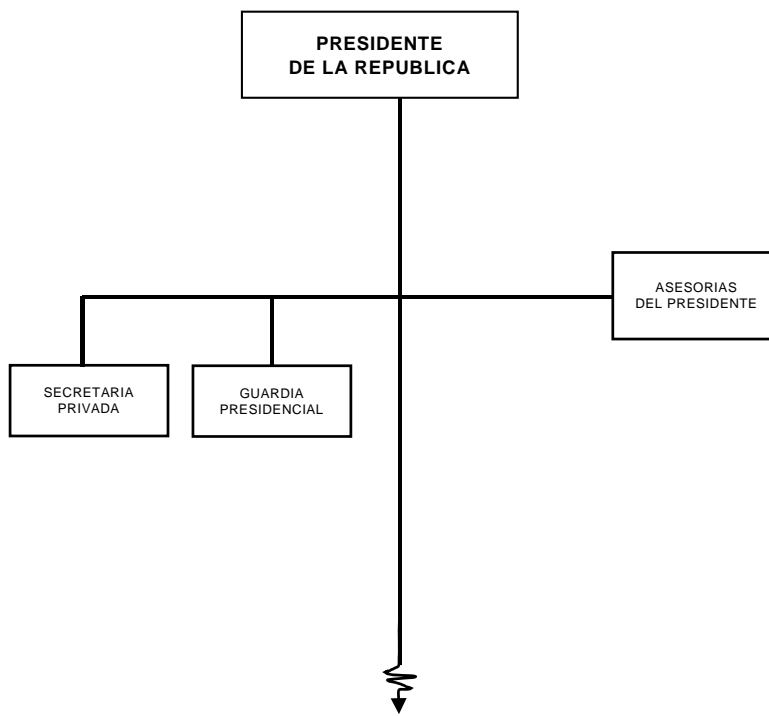
57. Ahora bien, la reforma de los niveles superiores de la Administración Pública Nacional, debe tener en la actualidad como objetivo general, el permitir al Presidente de la República ejercer adecuadamente su función de Jefe del Ejecutivo Nacional y en tal virtud permitirle planificar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la total actividad de la Administración Pública Nacional y compartir sus funciones de Jefe del Ejecutivo Nacional con las que debe ejercer como Jefe del Estado, conforme a lo dispuesto por la Constitución.¹¹ Por ello, ninguna de las unidades de la Presidencia de la República debe tener a su cargo la centralización de sistemas sectoriales, lo que debe ser competencia de los Ministerios. Al contrario, sus funciones han de ser exclusivamente de estado o plana mayor, en particular, para la centralización de los sistemas funcionales y para lograr la adecuada coordinación en la ejecución de las decisiones del Presidente de la República, ya sea tomadas por sí solo ya en Consejo de Ministros. En todo caso, la reorganización de los organismos de la Presidencia de la República debe buscar una mayor agilización del proceso de decisión en lo que respecta a la oportunidad de la misma, a su correcta ejecución e incluso a la selección y depuración de los asuntos que deben ser sometidos a la consideración del Presidente de la República.

En tal sentido, todos los organismos que configuran la Presidencia de la República, es decir, los Niveles Superiores de la Administración Pública Nacional, deben quedar organizados en torno a las siguientes unidades: Despacho del Presidente de la República; Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia; Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia; la Procuraduría General de la República; y los Consejos de Ministros.

10. Documentos internos: Organización de las Oficinas de la Presidencia de la República (Memorando presentado al Ciudadano Presidente de la República por la Comisión de Administración Pública), Caracas, 16 de febrero de 1959; y Proyecto sobre reorganización de las Oficinas de la Presidencia de la República, Caracas, 26-1-65; 22-2-65 y 9-3-65.

11. Artículo 181 de la Constitución.

ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL
DESPACHO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA



2. EL DESPACHO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

2.1. *Sentido general de la Reforma*

58. Con el objeto de que el Presidente pueda ejercer las funciones superiores inherentes a la Jefatura del Estado y a la Jefatura del Ejecutivo Nacional, el Despacho del Presidente debe estar integrado directamente por el menor número de unidades las cuales deben ser: las asesorías del Presidente, la Secretaría Privada y la Guardia Presidencial.

2.2. *Las Asesorías del Presidente*

59. En este sentido, se estima indispensable organizar las asesorías directas del Presidente en el campo económico y jurídico y crear aquellas de las cuales carece en la actualidad. Parecería que alguno de los actuales Comisionados de la Presidencia fueron designados con tal carácter de asesores directos del Presidente, pero su sentido se desvirtuó posteriormente. La organización de las asesorías del Presidente implica la redefinición de los actuales Comisionados del Presidente de la República y de las Comisionadurías que se han organizado en algunos casos, cuyas funciones, quizás deberían pasar a alguna de las Oficinas Centrales de la Presidencia.

Asimismo, en el campo de la asesoría jurídica del Presidente de la República, la actual Consultoría Jurídica de la Presidencia debe ser redefinida: de ella debe separarse el asesor jurídico del Presidente, y crearse con el resto, la Consultoría Jurídica del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia.

2.3. *La Secretaría Privada*

60. En el Despacho del Presidente debe continuar funcionando la Secretaría Privada, para atender todos los asuntos personales del Presidente, principalmente la correspondencia y las audiencias, con la característica de que la misma debe absorber muchas de las funciones de secretaría privada que realiza el Secretario General de la Presidencia.

2.4. *La Guardia Presidencial*

61. La Casa Militar y el Destacamento de la Guardia de Honor, por la índole de sus funciones, de velar por la vida y seguridad del Presidente de la República y de su familia, deben depender del Despacho del Presidente, y formar una unidad inclusive desde el punto de vista presupuestario.

3. EL MINISTERIO DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

3.1. *Sentido general de la Reforma*

62. Dentro de los niveles superiores de la Administración Pública Nacional, la Secretaría General de la Presidencia de la República, regulada en la actualidad en forma teórica por la Ley de Secretaría del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela de 26 de julio de 1937,¹² se estima que debe ser reformada. Ella ha de ser indudablemente la unidad ejecutiva de mayor importancia de los niveles superiores de la Administración Pública Nacional ya que tiene las funciones de órgano de ejecución de las decisiones y órdenes del Presidente de la República. Por ello, además, este Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia debe tener como función primordial el servir de órgano de coordinación administrativa para la ejecución de las decisiones presidenciales por los Ministros, así como coordinar las actividades realizadas por la Oficina Central de Información y la Oficina Central de Personal.

El Secretario General de la Presidencia de la República, en virtud de dichas funciones, debe al menos tener el rango de Ministro, y ser por lo tanto, Ministro Secretario General de la Presidencia. En virtud de tal carácter debe desprenderse de muchas funciones propias de un Secretario Privado del Presidente, las cuales deberán pasar a la Secretaría Privada, tal como se señaló anteriormente.¹³

El Ministro Secretario General de la Presidencia, además de la coordinación de los Ministros y de algunas de las Oficinas Centrales de la Presidencia,¹⁴ debe tener a su cargo la Secretaría del Consejo de Ministros.¹⁵

En su Despacho, además, deben centralizarse las relaciones políticas con el Parlamento y en general las relaciones presidenciales de todo tipo.

En virtud de ello, se estima que las unidades que deben integrar el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia han de ser las siguientes: el Despacho del Ministro Secretario General, la Consultoría Jurídica, la Dirección de Administración de la Presidencia de la República, la Oficina Central de Información y la Oficina Central de Personal.¹⁶

12. Véase en Gaceta Oficial N° 19.322 de 26 de julio de 1937.

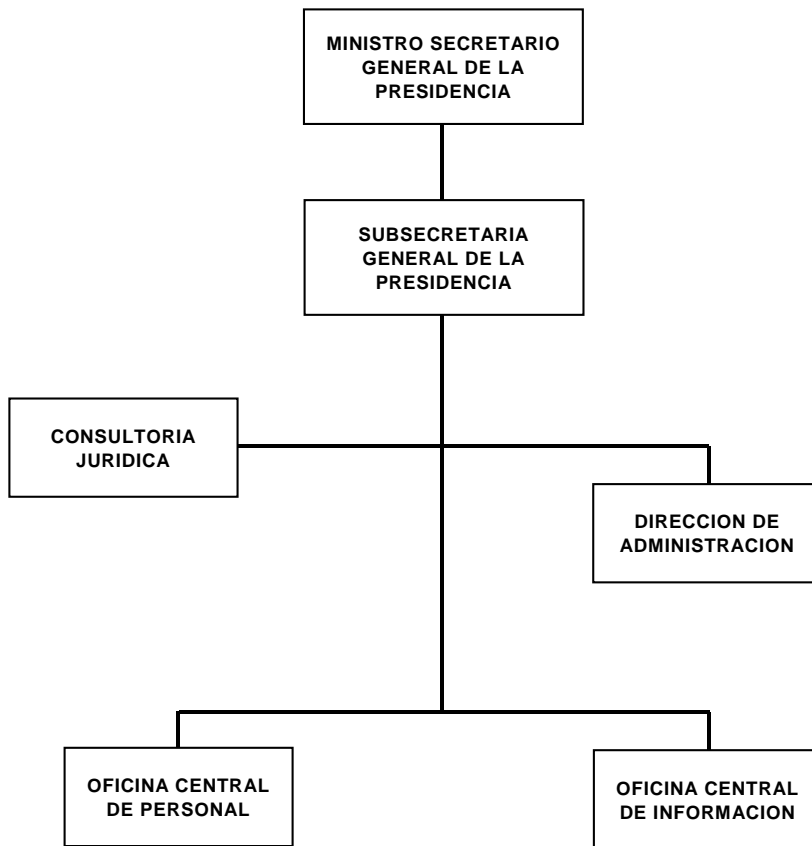
13. Véase N° 60.

14. Véanse Nos. 67 y 72.

15. Véase N° 92.

16. Véanse Nos. 67 y siguientes y 72 y siguientes.

ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL
MINISTERIO DE LA SECRETARIA GENERAL DE LA
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA



3.2. *El Despacho del Ministro Secretario General de la Presidencia*

63. Además del Ministro Secretario General de la Presidencia, deben integrarse a su Despacho la Sub-Secretaría General de la Presidencia, con funciones auxiliares del Secretario General, fundamentalmente en relación a las actividades de secretaría del Consejo de Ministros y de las Comisiones Permanentes Ministeriales, y de registro, tramitación y publicación de los actos y decisiones del Presidente y de los Consejos de Ministros.

En el Despacho del Ministro Secretario General de la Presidencia deben institucionalizarse la conducción de las relaciones políticas del Gobierno con el Parlamento, sea a través de un Comisionado Especial o del propio Sub-Secretario General de la Presidencia. En la actualidad, dichas relaciones no están correctamente institucionalizadas en ningún órgano del Ejecutivo Nacional. Es entendido que dichas relaciones implican no sólo los contactos a nivel político del Gobierno con el Parlamento, sino particularmente con las fracciones políticas parlamentarias.

64. El Despacho del Secretario General de la Presidencia tendría además, en coordinación con la Oficina Central de Información, una Oficina de Información, la cual tendría a su cargo llevar las relaciones públicas de la Presidencia de la República y de la Secretaría General de la Presidencia, en particular, lo relativo a las relaciones con los órganos de comunicación social.

3.3. *La Consultoría Jurídica del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia*

65. La actual Consultoría Jurídica de la Presidencia de la República, con las reformas señaladas,¹⁷ pasaría a integrar la Consultoría Jurídica de la Secretaría General de la Presidencia, con funciones asesoras en ese campo, sin perjuicio de las funciones de la Procuraduría General de la República.¹⁸

3.4. *La Dirección de Administración de la Presidencia de la República*

66. En la Dirección de Administración de la Presidencia de la República deben integrarse todas las funciones de ejecución presupuestarias del Despacho del Presidente y del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia.

17. Véase N° 59.

18. Véase N° 90.

En este sentido, se impone una reforma del régimen presupuestario vigente, que excluya los capítulos del Presupuesto correspondiente a dichas unidades, del Presupuesto del Ministerio de Relaciones Interiores, y pasen a integrar un Presupuesto aparte, dándosele carácter de ordenador de pagos al Ministro Secretario General de la Presidencia de la República.¹⁹

En la Dirección de Administración de la Presidencia de la República se centralizarían además, todos los Servicios Generales del Despacho del Presidente y del Ministro de la Secretaría General de la Presidencia, para la cual absorbería las funciones que en la actualidad ejerce la Dirección de Administración de la Presidencia.

3.5. *La Oficina Central de Personal*

3.5.1. *Aspectos Generales*

67. La Oficina Central de Personal creada por la Ley de Carrera Administrativa el 4 de septiembre de 1970, seguiría siendo el órgano central del Sistema de Administración de Personal, manteniendo las funciones que le atribuye el Artículo 10 de la Ley de Carrera Administrativa; fundamentalmente la de elaborar y organizar el Sistema de Administración de Personal así como vigilar el cumplimiento de la Ley de Carrera Administrativa y sus Reglamentos en la Administración Pública Nacional.

En esta forma la Oficina Central de Personal conservaría su estructura organizativa actual formada por la Dirección Ejecutiva y tres Direcciones: la Dirección de Estudios, la Dirección de Implantación e Inspección y la Dirección de Registro y Control.

3.5.2. *La Dirección de Estudios*

68. La Dirección de Estudios es responsable por la elaboración y organización del Sistema de Administración de Personal, de conformidad a lo previsto en la Ley de Carrera Administrativa, a través de sus divisiones de: Normas y Procedimientos, Reclutamientos y Selección, Clasificación y Remuneración, Bienestar Social y Adiestramiento en Servicio.

3.5.3. *La Dirección de Implantación e Inspección*

69. La Dirección de Implantación e Inspección es la encargada fundamentalmente de asesorar a los organismos de la Adminis-

19. Véase la Ley Orgánica de Presupuesto en el Apéndice N° 2 de la Tercera Parte de este Informe.

tración Pública Nacional en la implantación del Sistema de Administración de Personal, de conformidad con la Ley de Carrera Administrativa, así como de la revisión, evaluación y control de funcionamiento del Sistema, a fin de detectar y corregir las fallas y problemas que en tal sentido pudieran surgir. Dichas funciones son desempeñadas a través de las Divisiones de Implantación y de Inspección.

3.5.4. *La Dirección de Registro y Control*

70. La Dirección de Registro y Control es la responsable de programar, dirigir, coordinar y supervisar las actividades de registro y control de los movimientos de personal al servicio de la Administración Pública Nacional, así como elaborar y mantener actualizado el Registro de Elegibles de los cargos que se incluyan en el plan de carrera administrativa, funciones que desempeña a través de las Divisiones de Control de Movimientos, Registro de Elegibles y e Procesamiento de Datos.

3.5.5. *Los órganos ministeriales del Sistema de Administración de Personal*

71. En virtud de que la Oficina Central de Personal, es el órgano central del Sistema de Administración de Personal es evidente que las oficinas de personal de los organismos de la Administración Pública Nacional deben estar en íntima conexión, así como en relación permanente y dependencia técnica de la misma. Estas oficinas de personal tendrán las atribuciones que el Artículo 13 de la Ley de Carrera Administrativa les señala, fundamentalmente el velar por el funcionamiento adecuado del Sistema de Administración de Personal en los organismos respectivos.

3.6. *La Oficina Central de Información*

3.6.1. *Sentido general de la reforma*

72. La Oficina Central de Información se integraría con la actual Oficina Central de Información, y se estructuraría como el órgano central del sistema de Comunicación Pública, tal como se describe en la Tercera Parte de este Informe.²⁰

En todo caso, es de advertir que la Oficina Central de Información como órgano central de un Sistema de Comunicación Pública, exigiría la adopción de medidas importantes de reorientación del gasto público en materia de relaciones públicas de los diversos organismos

20. Véanse N° 510 y siguientes.

públicos, con el objeto de lograr una mayor participación y control de la Oficina Central de Información sobre el mismo.

De acuerdo a lo señalado, la Oficina Central de Información estaría integrada por el Despacho del Director General de Información y por dos Direcciones Nacionales: la Dirección Nacional de Información y la Dirección Nacional de Planificación Informativa.

3.6.2. *La Dirección Nacional de Información*

73. La Dirección Nacional de Información absorbería todas las funciones que actualmente ejecutan los medios de comunicación del Gobierno Nacional, o sea, la Radio, Televisión e Imprenta Nacional, así como también la actual Dirección de Prensa de la Oficina Central de Información.

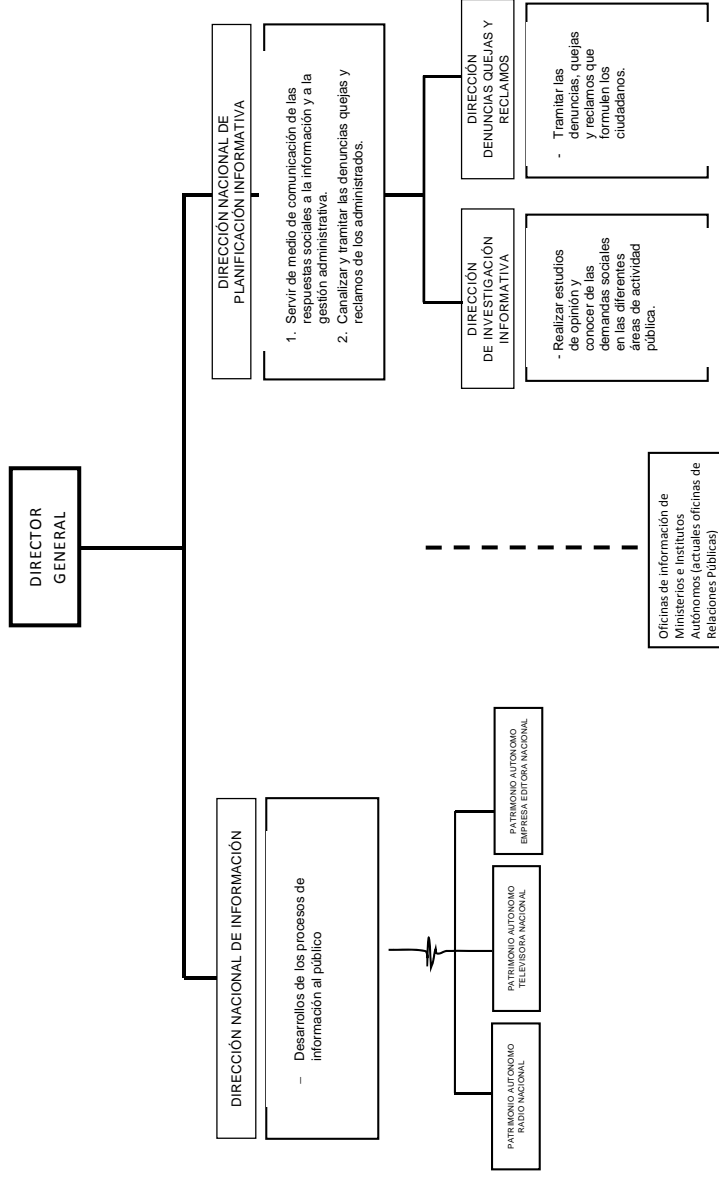
La reforma fundamental en este campo estaría en la constitución de tres patrimonios autónomos, uno para la Radio, otro para la Televisora Nacional, y otro para una Empresa Editora Nacional, con el objeto de darles mayor agilidad administrativa y financiera a dichas instituciones, permitiéndoles obtener ingresos que puedan ser reinvertidos directamente en sus actividades; todo ello de acuerdo a los lineamientos generales que deben tener los patrimonios autónomos, tal como se especifica más adelante al exponerse el sentido general de la reforma de la administración descentralizada.²¹

Por otra parte, la Empresa Editora Nacional absorbería todas las funciones de la actual Imprenta Nacional, lo cual permitiría una mayor racionalización y reordenación del gasto público mediante la concentración, en dicha Empresa, de una enorme capacidad editorial y de impresión que actualmente está dispersa en los diversos Ministerios y unidades de la Administración Pública Nacional. La concentración de diversos elementos de impresión y edición, no sólo haría de ésta una empresa editorial nacional de primera importancia, sino que permitiría aprovechar las ventajas de la economía de gran escala, lográndose una mayor productividad del gasto que se realiza en este campo, en la actualidad, en forma dispersa.

En particular, la reforma de la Imprenta Nacional sería la vía indispensable para la reforma de la Gaceta Oficial, lo cual permitiría hacer de la misma un verdadero Diario Oficial donde se publique otro tipo de información distinta a las leyes, decretos, resoluciones y requisitos, incluyendo principalmente, los avisos oficiales de los diversos organismos públicos. Esto implicaría, asimismo, una importante reorientación y racionalización del gasto público que por concepto de avisos oficiales actualmente se efectúa, casi exclusivamente a través de los medios de comunicación escritos y también en

21. Véanse Nos. 230 y siguientes.

ORGANOGRAMA FUNCIONAL
OFICINA CENTRAL DE INFORMACION



cuanto a la racionalización de los gastos de mantenimiento y operación de las imprentas que funcionan en los diversos organismos públicos. Esta reforma, en todo caso, implicaría la modificación total del Decreto N° 289 de 23 de marzo de 1965 por el cual se dispuso que cada Despacho del Ejecutivo Nacional asumiría la administración y depósitos de las publicaciones oficiales que caen bajo su responsabilidad.²²

3.6.3. *La Dirección Nacional de Planificación Informativa*

74. La Dirección Nacional de Planificación Informativa absorbería a la actual Dirección de Planificación de la Oficina Central de Información y sus funciones serían las de servir de medio de comunicación a las respuestas y demandas sociales, a la información y a la gestión administrativa del Gobierno; como consecuencia, debería sugerir los cambios o modificaciones de los programas de información que corresponde desarrollar a la Dirección Nacional de Información; así como también canalizar las denuncias, quejas y reclamos de los administrados ante los órganos competentes.

La reforma fundamental estaría en la creación de dos Direcciones: la Dirección de Investigación Informativa y la Dirección de Denuncias, Quejas y Reclamos.

La Dirección de Investigación tendría la función básica de canalizar la comunicación de la sociedad, en su conjunto, hacia la Administración, la cual se podría ejecutar a través de diferentes medios tales como estudios y procesamiento de las quejas y reclamos que se realizan a través de los distintos medios de comunicación social, estudios de las necesidades sentidas de la población en los diferentes sectores de la actividad pública nacional, surveys de opinión sobre medidas adoptadas por el Gobierno, etc.

La Dirección de Denuncias, Quejas y Reclamos debería institucionalizar a la actual Comisionaduría de la Presidencia de la República para Denuncias, Quejas y Reclamos,²³ y por lo tanto sería el órgano de la Administración Pública para atender y tramitar ante las dependencias competentes todas las peticiones que en tal sentido reciba.

3.6.4. *Los órganos ministeriales o sectoriales del sistema de información*

75. En virtud de que la Oficina Central de Información se constituye en el órgano central del sistema de Comunicación Pública, las oficinas de relaciones públicas de los diversos Ministerios e Institutos

22. Véase en Gaceta Oficial N° 27697 de 23 de marzo de 1965.

23. Véase Decreto N° 95 en Gaceta Oficial N° 28972 de 17 de julio de 1969.

Autónomas, transformadas en oficinas de información, deben estar en íntima conexión así como en relación permanente y dependencia técnica y normativa con ella. Esto, indudablemente, será la garantía para lograr una mayor productividad del gasto en materia de información.

4. EL MINISTERIO DE COORDINACION Y PLANIFICACION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

4.1. *Sentido general de la reforma*

76. La necesidad de reestructurar las actuales Oficinas Centrales de la Presidencia, se pone en evidencia cuando se examinan las atribuciones y funciones que en la actualidad ejercen la Oficina Central de Coordinación y Planificación, la Oficina Central de Información, la Comisión de Administración Pública y la recién creada Oficina Central de Personal, y se definen los sistemas funcionales básicos de la Administración Pública venezolana.²⁴

En efecto, se parte de la premisa de que en los organismos de la Presidencia de la República, es decir, en los niveles superiores de la Administración Pública Nacional, no deben situarse funciones meramente ejecutivas, ni la unidad central de los diversos sistemas sectoriales de la administración, las cuales corresponden a los Ministerios y a su administración descentralizada. Las Oficinas Presidenciales, por tanto, han de ser exclusivamente organismos de Estado Mayor, que tengan por función básica servir como ejes de los diversos sistemas funcionales o instrumentales, asesores y algunos de los auxiliares, tal como se definen en la Tercera Parte de este Informe.²⁵ Por tanto, los órganos centrales del sistema de planificación, del sistema de presupuesto, del sistema de planificación administrativa (reforma administrativa), del sistema estadístico, del sistema de comunicación pública, del sistema de administración de personal y del sistema de computación, deben estar situados en la Presidencia de la República y ser asumidos por las Oficinas Centrales de la Presidencia. Sólo así podría llevarse a cabo la necesaria integración dentro de los sistemas, integración que por lo demás es indispensable realizar entre los órganos centrales de los mismos y los órganos sectoriales o ministeriales.

En efecto, es de señalar que ninguna de las Oficinas Presidenciales puede agotarse en sí misma y funcionar aisladamente de la administración ejecutiva, sino que necesariamente debe estar integrada, precisamente dentro de un sistema, con las oficinas ministeriales o sectoriales respectivas situadas en los diversos Despachos Ministeriales. Así, la idea del sistema implica por ejemplo que

24. Véase la Tercera Parte de este Informe.

25. Véanse Nos. 341 y siguientes.

los órganos centrales de los sistemas de planificación y presupuesto estén en estrecha relación con las Oficinas Ministeriales de Planificación y Presupuesto; que el órgano central del sistema de administración de personal estén en estrecha relación con las Oficinas de Personal de los Ministerios e Institutos Autónomos; y, en general, que todos los órganos centrales de los sistemas funcionales o instrumentales estén en estrecha relación con las oficinas sectoriales respectivas situadas en los Ministerios e Institutos Autónomos.

77. Se propone entonces que los sistemas instrumentales o funcionales asesores y algunos de los sistemas auxiliares se organicen en torno a las siguientes Oficinas Centrales de la Presidencia de la República: la Oficina Central de Planificación; la Oficina Central de Presupuesto; la Oficina Central de Estadísticas; la Oficina Central de Información; la Oficina Central de Personal y la Oficina Central de Informática.

Por su naturaleza, se ha propuesto que la Oficina Central de Personal y la Oficina Central de Información sean coordinadas por el Ministro Secretario General de la Presidencia y dependan de la Secretaría General de la Presidencia de la República.²⁶ Las otras Oficinas Centrales: la de Planificación, la de Presupuesto, la de Estadísticas y la de Informática, serían coordinadas por el Ministro de Coordinación y Planificación de la Presidencia.

Las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República tendrían el mismo rango que las Direcciones Generales de los Ministerios, pero se ha utilizado dicha denominación para diferenciarlas en cuanto al ámbito de acción que tienen con respecto a la totalidad de la Administración Pública Nacional, en virtud de ser órganos centrales de los sistemas funcionales o instrumentales.

A continuación se detalla el sentido general de la reforma estructural en relación a las Oficinas Centrales de Planificación, Presupuesto, Estadísticas, e Informática y Documentación, dejándose para la Tercera Parte de este Informe²⁷ la exposición general sobre cada uno de los sistemas administrativos funcionales o instrumentales como parte de la reforma funcional de la Administración Pública Nacional.

4.2. *El Despacho del Ministro de Coordinación y Planificación de la Presidencia*

78. El Ministro de Coordinación y Planificación de la Presidencia tendría como tarea principal el coordinar las actividades de las Oficinas Centrales de la Presidencia y por tanto el de coordinar

26. Véanse Nos. 62 y siguientes. En particular, véanse Nos. 67 y 72.

27. Véanse Nos. 341 y siguientes.

los sistemas de planificación, presupuesto, reforma administrativa, estadística, e informática.

El Ministerio tendría además funciones de ordenador de pagos de las Oficinas Centrales a él adscritas, aun cuando se prevé que el Ministro pueda delegar dicha función en los Directores Nacionales de las Oficinas Centrales.

En el Despacho del Ministro de Coordinación y Planificación de la Presidencia, podría integrarse la Comisión de Administración Pública, como órgano consultor del Ministro, de carácter estrictamente colegiado. La actual Comisión de Administración Pública habrá de sufrir radicales transformaciones y distribuir sus unidades entre las Oficinas Centrales dependientes del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia.

Además, estaría adscrito al Despacho del Ministro, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), como órgano central del sistema de planificación del desarrollo científico y tecnológico, al cual estarían vinculados funcionalmente los institutos de investigación científica y tecnológica ubicados en los diversos sectores.

4.3. *La Oficina Central de Planificación*

4.3.1. *Sentido general de la reforma*

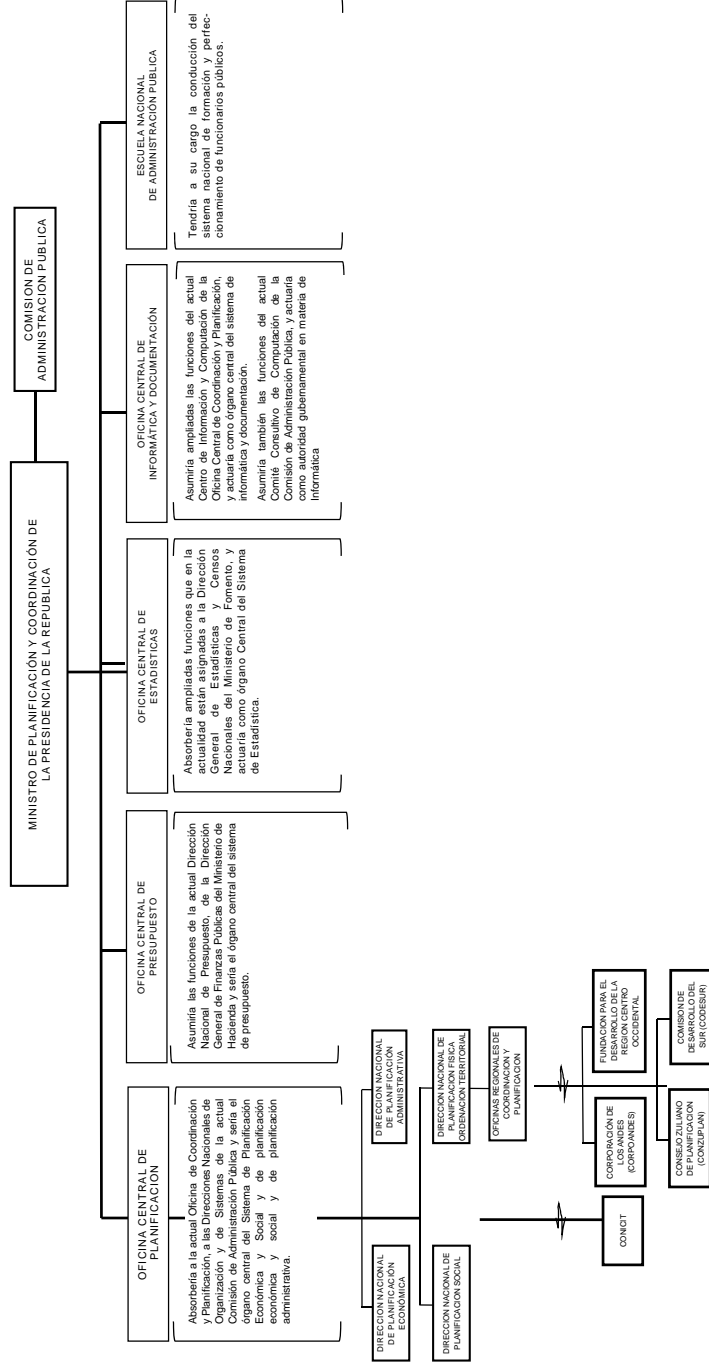
79. La Oficina Central de Planificación absorbería a la actual Oficina Central de Coordinación y Planificación y a las Direcciones Nacionales de Organización y de Sistemas de la actual Comisión de Administración Pública y sería el órgano central del sistema de planificación económica y social y de planificación administrativa, definidos e integrados dichos sistemas en la forma indicada en la Tercera Parte de este Informe.²⁸

Ahora bien, de acuerdo a lo señalado, la Oficina Central de Planificación estaría integrada por el Despacho del Director General, y por las Direcciones Nacionales de Planificación General, de Planificación Económica, de Planificación Social, de Planificación Física y Ordenación Territorial y de Planificación Administrativa.

4.3.2. *El Despacho del Director General de Planificación y la Dirección Nacional de Planificación General*

80. El Despacho del Director General de Planificación absorbería algunas funciones de la actual Dirección Superior de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), y del actual Departamento de Cooperación Técnica de dicha Oficina, y la Direc-

28. Véanse Nos. 350 y siguientes.



ción Nacional de Planificación General las funciones de la actual Dirección de Planificación General.

4.3.3. *La Dirección Nacional de Planificación Económica*

81. La Dirección Nacional de Planificación Económica absorbería todas las funciones de las actuales Direcciones de Planificación Económica, y de la Oficina de Evaluación de Proyectos, todas pertenecientes a la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

4.3.4. *La Dirección Nacional de Planificación Física y Ordenación Territorial*

82. La Dirección Nacional de Planificación Física y Ordenación Territorial, absorbería las funciones de las actuales Direcciones de Planificación Física y Espacial y de Desarrollo Regional actualmente a cargo de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Al asumir dichas funciones, la Dirección Nacional de Planificación Física y Ordenación Territorial, se convierte en eje del sistema de planificación regional, en los términos indicados en la Tercera Parte de este Informe,²⁹ y como tal quedaría encargada de la aplicación del Decreto N° 929 de 5 de mayo de 1972 sobre Regionalización.³⁰

Además, quedarían adscritas a esta nueva Dirección Nacional, las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación (ORCOPLANES) previstas en el Decreto señalado, y las corporaciones de desarrollo regional que no realicen esencialmente funciones de financiamiento y promoción industrial, las cuales serían objeto de algunas modificaciones. En este sentido quedarían adscritas a la Dirección Nacional de Planificación Física y Ordenación Territorial, la actividad de desarrollo regional de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) ya que el complejo industrial que de ella depende pasaría a integrar un holding del sector industrial adscrito al Ministerio de Industria y Comercio;³¹ la Corporación Venezolana de los Andes (CORPOANDES); la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental (FUDECO); el Consejo Zuliano de Planificación (CONZUPLAN); y la Comisión de Desarrollo del Sur (CODESUR), la cual debería adquirir forma descentralizada.

4.3.5. *La Dirección Nacional de Planificación Social*

83. La Dirección Nacional de Planificación Social absorbería todas las funciones de la actual Dirección de Planificación Social

29. Véanse Nos. 377 y siguientes.

30. Véase Gaceta Oficial N° 28.944 de 12 de junio de 1969.

31. Véase N° 128.

y Cultural de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y de la Secretaría de Promoción Popular.

4.3.6. *La Dirección Nacional de Planificación Administrativa*

84. La Dirección Nacional de Planificación Administrativa, absorbería las funciones que en la actualidad están asignadas a la Dirección Nacional de Organización y parte de las de la Dirección Nacional de Sistemas de la Comisión de Administración Pública,³² y, por tanto, sería el órgano central del sistema de reforma administrativa.

4.4. *La Oficina Central de Presupuesto*

85. La Oficina Central de Presupuesto del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, asumiría las funciones de la actual Dirección Nacional de Presupuesto de la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda, y sería el órgano central del sistema de presupuesto, tal como se indica en la Tercera Parte de este Informe.³³

4.5. *La Oficina Central de Estadísticas*

86. La Oficina Central de Estadísticas absorbería, ampliadas, las funciones que en la actualidad están asignadas a la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento, y actuaría como órgano central del Sistema Estadístico, tal como se define en la Tercera Parte de este Informe.³⁴

4.6. *La Oficina Central de Informática*

87. La Oficina Central de Informática, absorbería, ampliadas, las funciones del actual Centro de Información y Computación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, y actuaría como órgano central del sistema de informática y documentación. Por ello, la Oficina Central de Informática, asumiría también las funciones del actual Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública, y actuaría como autoridad gubernamental en materia de informática, tal como se señala en la Tercera Parte de este Informe.

4.7. *Los órganos ministeriales o sectoriales de los sistemas de planificación nacional y regional, de reforma administrativa y de estadísticas*

88. En virtud de la integración de los órganos centrales de los sistemas de planificación nacional y regional, de reforma adminis-

32. Véase N° 78.

33. Véanse Nos. 443 y siguientes.

34. Véanse Nos. 467 y siguientes.

RELACIONES ENTRE LAS INSTITUCIONES Y LOS SISTEMAS FUNCIONALES UBICADOS EN LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y LAS OFICINAS ASESORAS Y AUXILIARES DE LOS MINISTERIOS

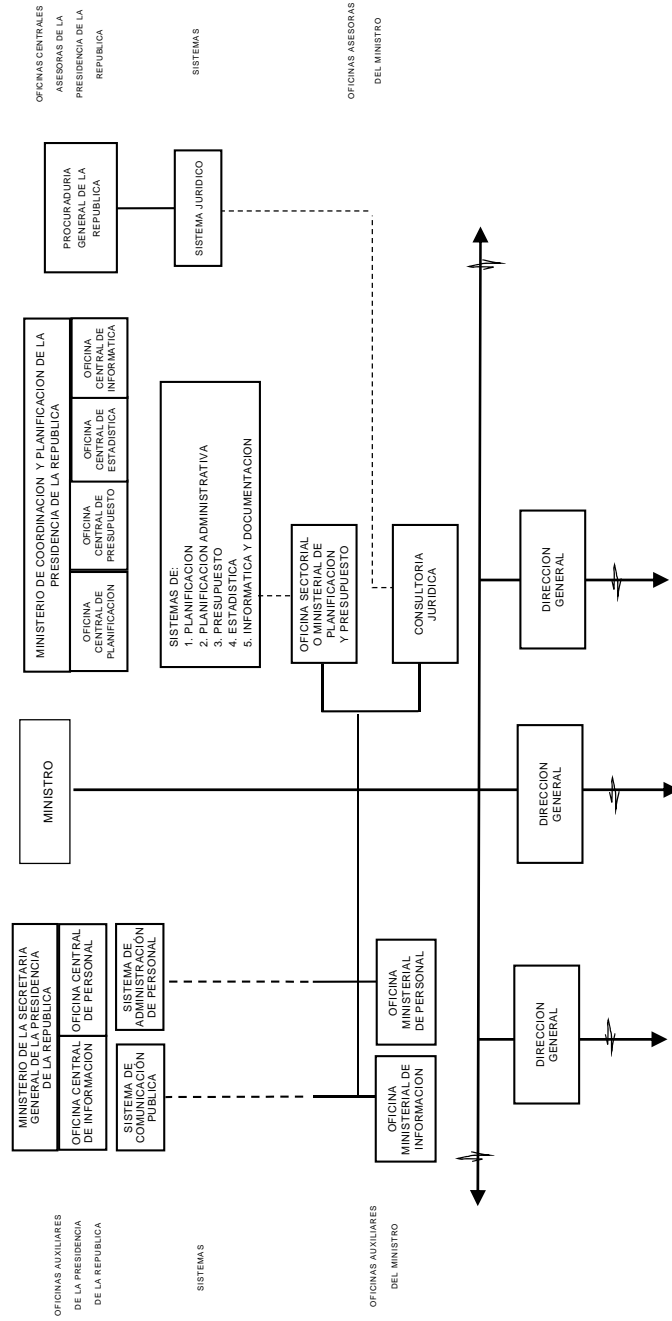


GRAFICO 6

trativa y de estadísticas en el Ministerio de Coordinación y Planificación, es evidente que las oficinas ministeriales o sectoriales respectivas, deben estar en conexión íntima y permanente, así como dependiendo técnicamente de este Ministerio y en particular de sus oficinas centrales.

En esta forma, las oficinas ministeriales y sectoriales de planificación, y reforma administrativa, formando parte de un mismo sistema, deberán estar en relación permanente y dependencia técnica y normativa de la Oficina Central de Planificación; formando parte del sistema de planificación regional, las actuales oficinas regionales de coordinación y planificación regional, deberán estar en íntima conexión y dependencia técnica y normativa con la Dirección Nacional de Planificación Física y Ordenación Territorial de la Oficina Central de Planificación y por último formando el sistema estadístico, las actuales direcciones, oficinas y unidades de estadística de los Ministerios e Institutos Autónomos, todas integradas en las Oficinas Ministeriales o Sectoriales de Planificación y Presupuesto, tal como se ha señalado,³⁵ deberán estar en íntima conexión y dependencia técnica y normativa con la Oficina Central de Estadística del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia.

4.8. *La Escuela Nacional de Administración Pública*

89. La Escuela Nacional de Administración Pública estaría adscrita al Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, y tendría a su cargo la conducción del sistema nacional de formación y perfeccionamiento de funcionarios públicos. En tal virtud, las diversas Escuelas, Centros y unidades administrativas dedicadas a la formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos, deberán estar en íntima conexión y dependencia técnica y normativa con la Escuela Nacional de Administración Pública.

En relación a este último sistema, en la actualidad constituyen parte del sistema de formación y perfeccionamiento de funcionarios y empleados públicos, además de la Escuela Nacional de Administración Pública las siguientes instituciones:

A. *Sector de Seguridad Pública*: Centro de Instrucción policial de la Policía Metropolitana; Escuela de la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención; Escuela de Formación de Personal del Servicio Penitenciario y Escuela Nacional de Policía Judicial.

B. *Sector Administrativo-Fiscal*: Escuela Nacional de Hacienda; Escuela de Preparación Estadística; Fundación para el Desarrollo

35. Véanse Nos. 374 y 382 y siguientes.

de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN); Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE); Centro Latinoamericano para Formación de Técnicos en Propiedad Industrial; Escuela de Control Fiscal; e Instituto Venezolano de Ahorro y Préstamo.

C. *Sector de Desarrollo Agropecuario*: Escuela de Capacitación Forestal; Escuela de Formación de Observadores de Hidrometeorología; Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (CIARA); Centro de Investigación y Aplicación de Desarrollo de la Comunidad; División de Enseñanza Práctica; Escuela Práctica de Agricultura; Escuela Práctica de Agricultura de Oriente; Escuela de Demostradoras del Hogar.

D. *Sector Salud*: Escuela de Nutrición y Dietética; Escuela Nacional de Servicio Social; Escuela de Malariología y Saneamiento Ambiental; Escuela de Salud Pública; Centro Experimental de Estudios Sociales; Instituto Nacional de Formación Técnica y Profesional; Escuela de Bioanálisis y Escuela de Enfermeras.

E. *Sector de Comunicaciones*: Escuela de Patronos y Motoristas; Centro de Instrucción de Aeronáutica Civil "Miguel Rodríguez"; Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante; Escuela Náutica de Venezuela; y Centro de Entrenamiento para Técnicos en Telecomunicaciones (CETT).

A la lista anterior podrían agregarse las veinte escuelas dependientes del Ministerio de la Defensa y que integran también el sistema de formación y capacitación del personal al servicio del Estado: Escuela de Idiomas del Ejército; Escuela Militar de Venezuela; Escuela Superior del Ejército; Escuela de Infantería; Escuela de Artillería y Blindados; Escuela de Ingeniería Militar; Escuela de Aplicación de Oficiales de las Fuerzas Armadas de Cooperación; Escuela de Formación de Oficiales de las Fuerzas Armadas de Cooperación; Escuela de Formación de Guardias Nacionales; Escuela Superior de las Fuerzas Aéreas; Escuela de Guerra Naval; Escuela Naval de Venezuela; Centro de Adiestramiento Naval; Escuela Técnica del Centro de Adiestramiento Naval; y Escuela de Oficiales de la Infantería de Marina.

5. LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

90. La Procuraduría General de la República, regida por la Ley Orgánica de 20 de octubre de 1965,³⁶ deberá perfeccionar los mecanismos necesarios, además del funcionamiento del Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública Nacional, para convertirse realmente en órgano central de un sistema de asesoría y asistencia jurídica de la Administración Pública Nacional.

36. Véase en Gaceta Oficial N° 27.921 de 22 de diciembre de 1965.

BASE ESTRUCTURAL PARA LA REFORMA DE LOS SECTORES DE LA ACTIVIDAD PUBLICA

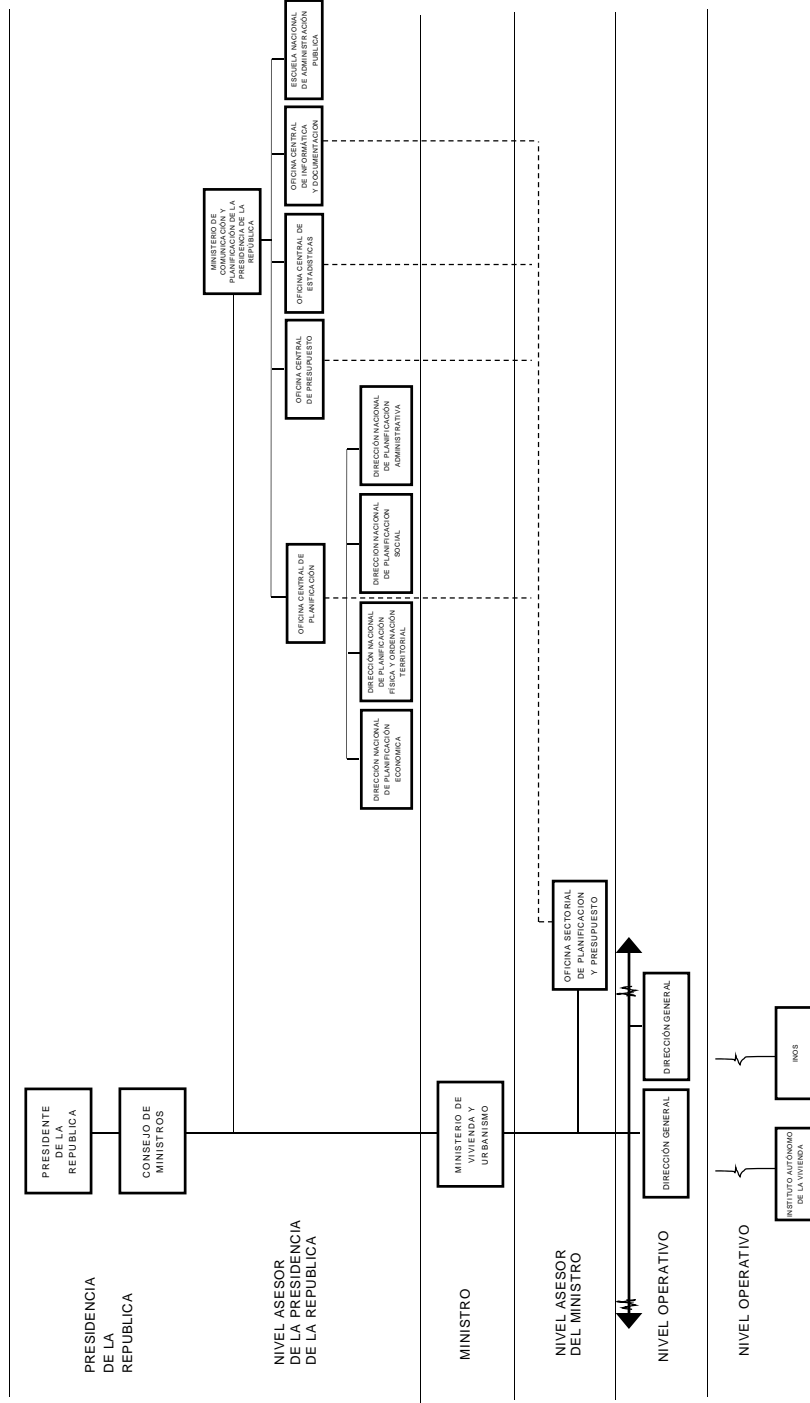


GRAFICO 7

En este sentido, las Consultorías Jurídicas de los diversos Ministerios e Institutos Autónomos, deberán vincularse aún más con la Procuraduría General de la República, en su carácter de órganos ministeriales o sectoriales del sistema nacional de asesoría jurídica, y seguir las orientaciones normativas que en cuanto a la interpretación del ordenamiento jurídico, establezca la Procuraduría General de la República. En esta forma, la uniformidad e integridad en la aplicación del derecho por parte de la Administración Pública estaría garantizada.

6. CONSEJO DE MINISTROS

6.1. *Sentido general de la reforma*

91. La reforma de los niveles superiores de la Administración Pública Nacional, necesariamente debe incidir sobre el Consejo de Ministros, por tratarse del nivel de decisión más importante de la República, para reafirmar su carácter de órgano máximo en la conducción de los intereses nacionales.

A tal efecto, se debe aliviar al Consejo de Ministros de la consideración de innumerables asuntos de menor o secundaria importancia, sea por su carácter eminentemente sectorial, sea por la naturaleza de su contenido, que actualmente ocupan la mayor parte de sus deliberaciones, y sólo deben someterse a su consideración los problemas fundamentales del país y de la Administración Pública Nacional.

La reforma fundamental del Consejo de Ministros debe incidir en la institucionalización de sus Comisiones Permanentes por grandes grupos de sectores de actividad pública, que funcionen como un Consejo de Ministros reducido, pero con los mismos niveles de decisión de aquél.

6.2. *El Consejo de Ministros*

92. De acuerdo con el Artículo 190 de la Constitución Nacional, necesariamente deben ser resueltos por el Consejo de Ministros las siguientes atribuciones del Presidente de la República "6º: Declarar el estado de emergencia y decretar la restricción o suspensión de garantías en los casos previstos en la Constitución; 7º: Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía, en caso de emergencia internacional; 8º: Dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial; 9º: Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; 10º: Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón; 11º:

Decretar en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada”; “13º: Negociar los empréstitos nacionales; 14º: Decretar créditos adicionales al presupuesto, previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta, o de la Comisión Delegada; y 15º: Celebrar los contratos de interés permitidos por la Constitución y las leyes”.

Ahora bien, conforme a las atribuciones señaladas, es evidente que la intención del constituyente ha sido el de reservar, para que sean considerados en Consejo de Ministros, los asuntos de real importancia para la vida política, económica y administrativa de la República. Por ello, sin que implique en ningún caso reforma de la Constitución, muchos otros asuntos distintos a los señalados a aquéllos que por su naturaleza e importancia deban ser decididos por el Consejo de Ministros, puedan ser decididos por las Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros constituidas por grandes grupos de sectores de actividad pública, tal como se indica más adelante.³⁷

En esta forma el Consejo de Ministros no tendría que reunirse semanalmente como sucede ahora, sino que sus reuniones podrían ser en forma regular más distanciadas, sin perjuicio de que pueda reunirse en cualquier momento, cuando la importancia de alguna materia lo amerite, por disposición del Presidente de la República.

En todo caso, se estima que los Directores Generales de las Oficinas Centrales de la Presidencia deberían tener participación permanente en el Consejo de Ministros, con voz pero sin voto.³⁸ El Ministro de la Secretaría General de la Presidencia, como Ministro, tendría voz y voto, además de llevar la Secretaría del propio Consejo.³⁹

6.3. *Las Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros*

93. La innovación más importante en la reforma del Consejo de Ministros, está ciertamente en la institucionalización de las Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros, las cuales tendrían carácter permanente, y serían organizadas por grandes grupos de sectores de actividad pública e integradas exclusivamente por Ministros y presididas por el Presidente de la República.

En efecto, las Comisiones Permanentes han de ser entendidas como un Consejo de Ministros reducido, con el mismo nivel de decisión que el Consejo de Ministros en pleno. Esto las diferencia

37. Véase Nº 93.

38. Véase Nº 68.

39. Véase Nº 62.

sustancialmente de los actuales Comités de Trabajo del Consejo de Ministros, los cuales en realidad tienen por función preparar la decisión del Presidente en Consejo de Ministros.⁴⁰ En el caso de las Comisiones Permanentes, la decisión respectiva se adopta en forma definitiva por ellos, por lo que se exige que estén exclusivamente integrados por los Ministros y estén además presididos por el Presidente de la República. En ellos, por tanto, no podría admitirse que altos funcionarios de los Ministerios representen al Ministro, sino sólo en los casos cuando estén encargados del Ministerio respectivo.

En cuanto a la Presidencia de las Comisiones Permanentes, ésta corresponde al Presidente de la República, como sucede con el Consejo de Ministros en pleno. En todo caso, tal como lo autoriza el Artículo 193 de la Constitución respecto del Consejo de Ministros, el Presidente de la República puede designar a un Ministro para que los presida cuando no pueda asistir a ellos, pero las decisiones tomadas en esa forma no son válidas si no son confirmadas por el Presidente de la República. Además, podría determinarse que el Ministro Secretario General o el Ministro de Coordinación y Planificación de la Presidencia pueda también presidir las referidas Comisiones Permanentes, por designación del Presidente de la República.

Las Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros estarían integradas por un número fijo de Ministros, sin perjuicio de que puedan participar en sus deliberaciones otros Ministros.

94. Siguiendo los lineamientos generales de la reforma de los Ministerios, tal como se indica más adelante,⁴¹ podrían estructurarse las siguientes cuatro Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros, integradas por los Ministros responsables de los diversos sectores de actividad pública que se indica a continuación.⁴²

a. Comisión Permanente de Política, Defensa y Seguridad Pública.

Integrada por los Ministros responsables de los siguientes sectores de actividad pública: sector de política interior, sector de política exterior, sector de defensa y sector de justicia.

b. Comisión Permanente de Desarrollo Económico.

Integrada por los Ministros responsables de los siguientes sectores de actividad pública: sector de finanzas, sector de desarrollo industrial, sector de comercio, sector de turismo, sector de hidrocarburos y minería y sector de desarrollo agropecuario.

40. Véase N° 95.

41. Véanse Nos. 103 y siguientes.

42. Véase N° 102.

c. **Comisión Permanente de Desarrollo Social.**

Integrada por los Ministros responsables de los siguientes sectores de actividad pública: sector de promoción y protección social, sector de desarrollo cultural, sector de asuntos laborales, sector de previsión y seguridad social, sector de educación y sector salud.

d. **Comisión Permanente de Desarrollo Físico y Ordenación Territorial.**

Integrada por los Ministros responsables de los siguientes sectores de actividad pública: sector de desarrollo urbano y vivienda, sector de transporte y vialidad, sector de comunicaciones y sector de recursos naturales renovables.

6.4. Los Comités de Trabajo de los Consejos de Ministros

95. Como mecanismos preparatorios de las decisiones, tanto del Consejo de Ministros como de los Consejos Ministeriales, seguirían funcionando los Comités de Trabajo de los Consejos de Ministros, a nivel de Directores Generales de los Ministerios y con la Secretaría de los mismos funcionando en el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República o en alguna de las otras oficinas, según la materia, y en los cuales podrían participar los directivos de los Institutos Autónomos.

En la actualidad funcionan los siguientes Comités de Trabajo del Consejo de Ministros: Comité de Desarrollo Agrícola (CODACOM); Comité de Desarrollo Industrial (CODICOM); Comité de Asuntos Sociales (CODASCOM); Comité de Integración y Comercio Internacional (COICICOM); Comité de Obras y Servicios Públicos (COISCOM); Comité de Asuntos Financieros (COFICOM); Comité de Transporte (COTRACOM); y Comité de Reforma Administrativa (CORACOM).

La forma de funcionamiento de los referidos Comités de Trabajo, seguiría los lineamientos que en la actualidad existen.⁴³

IV. LA REFORMA DE LOS MINISTERIOS

1. LA SITUACION ACTUAL DE LAS COMPETENCIAS MINISTERIALES

96. La reforma de los Ministerios responde fundamentalmente a la necesidad de reafirmar y reforzar la estructura ministerial en la Administración Pública venezolana.

En efecto, el crecimiento más o menos desordenado que han tenido los Ministerios en Venezuela,⁴⁴ ha traído como consecuencia

43. Véase la Publicación de CORDIPLAN "Comités de Trabajo del Consejo de Ministros", Caracas, 1970.

44. Una rápida visión histórica sobre los actuales Ministerios, puede verse en el informe de la Comisión de Administración Pública, titulado "Organización Administrativa del Gobierno de la República de Venezuela" de marzo de 1960 (edición multigráfica CAP, marzo 1960, 202 páginas).

que la estructura ministerial, analizada globalmente, no responda a una racional diferenciación de los sectores y programas de desarrollo, tal como han sido concebidas durante los últimos años, y en particular, tal como están definidos en el IV Plan de la Nación.

En la actualidad, la administración central en Venezuela está estructurada en base a trece (13) Ministerios, cuyas competencias generales están establecidas en el Estatuto Orgánico de Ministerios de 30 de diciembre de 1950.⁴⁵ De acuerdo a dicho cuerpo normativo, los diversos Ministerios actualmente cumplen con las siguientes funciones:

Al *Ministerio de Relaciones Interiores*, corresponde lo concerniente a: 1. Las relaciones políticas del Ejecutivo Nacional con el Poder Legislativo Nacional, con el Consejo Supremo Electoral y demás Organismos Electorales y con los Poderes Legislativos y Ejecutivos de los Estados. 2. La organización constitucional de la República. La Legislación Política y Orgánica. 3. La conservación del orden y la seguridad pública. 4. El cumplimiento y la ejecución de las disposiciones legales sobre elecciones. 5. La convocatoria del Poder Legislativo Nacional para sesiones extraordinarias. 6. La administración de los Territorios y de las Dependencias Federales. 7. Lo relativo a los derechos políticos de los venezolanos y a los derechos civiles de los venezolanos y de los extranjeros. 8. La declaración de que ha estallado una guerra civil, o de que existe inminentemente peligro de que ocurra; la suspensión de las garantías constitucionales; y la aplicación de medidas de seguridad, de acuerdo con el ordenamiento legal en vigor. 9. La aplicación de disposiciones sobre amnistía. 10. La vigilancia del cumplimiento de la Ley de Juramento. 11. El Pago de gastos del Poder Legislativo, de la Presidencia de la República y del Consejo Supremo Electoral. La distribución y el pago del Situado Constitucional. 12. La vigilancia del cumplimiento de las prescripciones constitucionales en materia de impuestos y contribuciones de los Estados y Municipalidades; debiendo participar a las autoridades competentes las colisiones que ocurran y, si fuere necesario, denunciar las mismas a la Corte Suprema de Justicia. 13. La importación y el comercio de armas no consideradas como material de guerra. La concesión de permisos relativos al porte o tenencia de estas armas. 14. La admisión, naturalización y expulsión de extranjeros, quedando a salvo con respecto a la admisión las disposiciones especiales de la Ley de Inmigración y Colonización. El registro de extranjeros. La tramitación y resolución de las reclamaciones de extranjeros presentadas por la vía administrativa. 15. El funcionamiento del Cuerpo de Seguridad Nacional y del Servicio Nacional de Identificación. 16. La tramitación de los nombramientos de los funcionarios de los Estados que corresponda hacer al Presidente de la República.

45. Véase en Gaceta Oficial N° 23.418 de 30 de diciembre de 1950.

17. Los monumentos públicos nacionales. La Conservación del Acervo Histórico Nacional. Condecoraciones. Honores. 18. Las Fiestas Nacionales, Commemoraciones Públicas y Recepciones Oficiales. El Ceremonial de los actos que presida el Ejecutivo Federal, salvo el Ceremonial Diplomático. 19. Las Relaciones entre el Ejecutivo y la Sociedad Bolivariana de Venezuela. 20. Los emblemas de la República: Himno, Escudo y Bandera. Gran Sello Nacional y Sello del Ejecutivo Federal. 21. La legalización de firmas de los funcionarios de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados, de los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales, en documentos que vayan a producir efectos fuera de Venezuela. 22. La Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela. La compilación y edición de las Leyes, Decretos y Resoluciones Nacionales. La compilación de las Leyes, Decretos, Resoluciones, Ordenanzas y demás actos de carácter general de la Nación, del Distrito Federal, de los Estados y de las Municipalidades, y su edición cuando se creyere conveniente hacerla. 23. La Imprenta Nacional. 24. Las pensiones civiles y jubilaciones que no correspondan a otros Ministerios. 25. La Oficina Nacional de Información y Publicaciones y la Radiodifusora Nacional. 26. La Comisión Consultiva de Leyes y Reglamentos. 27. Las materias no atribuidas a otro Ministerio.

Al *Ministerio de Relaciones Exteriores* corresponde lo concerniente a: 1. La actuación internacional de la República como Nación Soberana, la conducción de las relaciones con los Estados Extranjeros y Organismos Internacionales. 2. La representación de la República en conferencias y congresos internacionales. 3. La negociación, firma, ratificación, adhesión, reservas, prórrogas, ejecución y denuncia de tratados, convenciones, acuerdos y convenios internacionales. 4. La protección de los derechos e intereses de los venezolanos en el exterior. 5. La dirección de la política económica exterior de la República. 6. La representación y defensa de los intereses de la República en las controversias internacionales. 7. La notificación del estado de guerra o de emergencia internacional, las cuestiones relativas a neutralidad o beligerancia y el mantenimiento de los derechos de la República en tales casos. 8. El establecimiento, delimitación y demarcación de las fronteras y la supervisión de los asuntos que a ellas se refieren. 9. La creación, organización y dirección de las Embajadas, Legaciones, Delegaciones, Consulados y Agencias Comerciales de la República. 10. La relaciones con los Representantes Diplomáticos acreditados ante el Gobierno de Venezuela. 11. La admisión de Cónsules extranjeros, concesión y cancelación de exequátur a los mismos y la supervisión de las relaciones consulares. 12. El Protocolo y Ceremonial Diplomático. 13. El otorgamiento de condecoraciones y honores a funcionarios y personalidades extranjeras. 14. La legalización de firmas de los demás Ministros del Despacho en documentos otorgados en el país y que deban producir efectos en el exterior. La de funcio-

narios extranjeros que deban producir efecto en la República conforme al respectivo Reglamento. 15. La difusión de informes útiles al fomento de las relaciones políticas, comerciales y culturales de Venezuela. 16. La supervigilancia de todo lo relativo a derechos y deberes de los extranjeros en la República. 17. La tramitación internacional de las solicitudes de extradición, exhortos, comisiones, rogatorias y solicitudes de ejecución de actos y sentencias judiciales.

Al *Ministerio de Hacienda*, corresponde lo concerniente a: 1. El estudio de los ingresos por razón de rentas en el año, a objeto de elaborar, con los demás Ministerios, el Proyecto de Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos y ejecución de la ley que se dicte. 2. Los Créditos Adicionales y demás modificaciones al Presupuesto. 3. El Servicio de percepción de todos los ramos de renta que constituyen el Tesoro Nacional; custodia del mismo y servicio de pagos que de él deban hacerse. Tesorería Nacional, Banco Auxiliar, Agencias del Tesoro, recepción de fondos. 4. El servicio de Administración, liquidación, recaudación, inspección, fiscalización y resguardo de todos los ramos de rentas nacionales que le estén expresamente atribuidos o que no estén atribuidos a otro Departamento. 5. El servicio de puertos, aeropuertos, muelles, embarcaderos y obras de desembarque de los puertos. Almacenes generales de depósito y caletas. Intervención del Estado en la navegación marítima, fluvial, lacustre y aérea para fines fiscales. 6. La negociación de empréstitos. Servicios de emisión, conversión, amortización e intereses de la deuda pública. 7. El servicio de contabilidad fiscal. 8. La distribución del Situado Constitucional entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, de acuerdo con el Ministerio de Relaciones Interiores. 9. La intervención del Estado en la política monetaria y bancaria en lo no atribuido especialmente a otros organismos. 10. El régimen, organización y funcionamiento de bancos, casas de cambio e instituciones de crédito. Relaciones con el Banco Central de Venezuela. 11. La acuñación de monedas. 12. La administración de los bienes a que se refiere la Ley de 8 de septiembre de 1945.

Al *Ministerio de la Defensa* corresponde lo concerniente a: 1. La organización, adoctrinamiento, disciplina, instrucción, dotación, control, fiscalización, empleo y mando de las Fuerzas Armadas Militares y de las Fuerzas Armadas de Cooperación. 2. El funcionamiento de los Servicios comunes y particulares de las Fuerzas Armadas Militares y de las Fuerzas Armadas de Cooperación. 3. La supervisión de la organización y dotación de los Cuerpos de Policía de la República. 4. La supervigilancia de la ejecución de la Ley de Servicio Militar Obligatorio. Reclutamiento de personal especial. 5. La fabricación, importación, registro, almacenamiento, empleo y vigilancia del material de guerra. 6. El estudio Militar del país y la supervisión del levantamiento de la Carta Militar de la República. 7. La pre-

paración de la movilización general de la Nación e información al Consejo Supremo de la Defensa. 8. La elaboración de programas, aprobación de proyectos y supervisión de todo lo relacionado con la construcción, reforma y conservación de edificios y establecimientos militares y demás obras que interesen a los fines de la defensa nacional. 9. La ejecución o supervisión de trabajos hidrográficos y sondeos marítimos, fluviales y lacustres. 10. La ejecución o supervisión de trabajos aerofotográficos. 11. Los polvorines y depósitos de explosivos y fabricación, importación y control de los últimos. 12. Los Institutos de capacitación profesional de las Fuerzas Armadas Nacionales. 13. Las pensiones y asignaciones militares. Condecoraciones y distinciones militares. 14. Los Reglamentos Militares. 15. La Información Militar. Estadística Militar. 16. Las relaciones y la supervisión del funcionamiento de los Institutos Autónomos adscritos al Despacho.

Al *Ministerio de Fomento* corresponde lo concerniente a: 1. La coordinación del desenvolvimiento económico, industrial y comercial con la producción agrícola, pecuaria y minera. 2. La intervención del Ejecutivo Federal en la reglamentación, vigilancia, protección y desarrollo de la producción y ejercicio del comercio. 3. La Coordinación del crédito suministrado por el Estado y sus dependencias en los ramos de crédito inmobiliario, urbano y rural, y crédito industrial y mercantil. 4. Las relaciones del Ejecutivo Federal con el Consejo de Economía Nacional y el Banco Industrial. 5. La administración de industrias con actividades económicas ejercidas por el Estado. 6. Las Cámaras de Industrias. Las Cámaras y Bolsas de Comercio. Asociaciones de Industrias y de Comerciantes, exposiciones, ferias y mercados. 7. La intervención del Ejecutivo Federal en materia de seguro u otros ramos mercantiles. 8. Las patentes de invención y marcas de fábrica y de comercio, denominaciones comerciales y marcas de agricultura, selvicultura e industria animal. 9. La intervención del Ejecutivo Federal en materia de fijación de precios, alquileres y tarifas de fletes; abastecimiento y alojamiento. 10. Las licencias, cupos y demás restricciones de la importación. 11. El turismo. Hoteles y servicios nacionales para el fomento del turismo. 12. La centralización de la Estadística. Censos Nacionales. 13. El Sistema Métrico Decimal. Pesas y Medidas. 14. Las relaciones y la supervisión del funcionamiento de los Institutos Autónomos adscritos al Despacho.

Al *Ministerio de Obras Públicas* corresponde lo concerniente a: 1. El planeamiento, los estudios, proyectos, construcción y conservación de carreteras nacionales. 2. El planeamiento, los estudios, proyectos, construcción y conservación de puertos, aeropuertos, aeródromos y obras anexas. 3. El planeamiento, los estudios, proyectos y construcción de obras de riego y de defensa de las poblaciones contra inundaciones y otros daños causados por la creciente de las aguas. 4. El planeamiento, los estudios, proyectos, construc-

ción, reforma, ampliación y administración de acueductos, cloacas y obras similares. 5. El planeamiento, los estudios, proyectos, construcción y conservación de edificios para los servicios públicos nacionales y de las obras que decretare el Ejecutivo Federal. La iniciativa en cuanto a la construcción de obras para los servicios públicos nacionales incumbe en cada caso al Ministerio del ramo al cual corresponda la obra de que se trata. 6. El planeamiento y construcción de zonas y edificaciones residenciales para las clases media y obrera. 7. La Cartografía Nacional. Levantamiento e impresión de mapas y cartas náuticas y aeronáuticas; exploración y levantamiento aerofotográficos. 8. El urbanismo. 9. Las relaciones y la supervisión del funcionamiento de los Institutos Autónomos adscritos al Despacho.

Al *Ministerio de Educación* corresponde lo concerniente a: 1. La educación Pre-Escolar. 2. La educación Primaria Urbana y Rural. Alfabetización de adultos. 3. La educación Normal Urbana y Rural. Escuelas Normales y Superiores. 4. La educación Secundaria. Liceos y demás institutos análogos. 5. La Educación Superior. Universidades. Institutos Pedagógicos. Institutos Politécnicos. 6. La educación Especial. Escuelas de enseñanza Técnico-Industrial y Comercial. Escuelas Artesanales y de Artes y Oficios. Escuelas Psicotécnicas o de orientación vocacional y profesional. Escuelas de Ciegos y Sordos Mudos, de Servicio Social, de Enfermería y de anormales y reeducación de menores. 7. La educación Artística. Escuelas de Artes Plásticas y Aplicadas. Fomento de la cultura en sus expresiones relacionadas con el arte y las letras. Investigaciones folklóricas. Conciertos. Concursos Literarios. Exposiciones Artísticas. 8. Las Academias, Museos, Biblioteca Nacional, Oficina de Bibliografía venezolana y demás institutos de extensión universitaria. 9. La educación física escolar. 10. La supervisión general de la enseñanza. 11. El conferimiento de títulos y certificados oficiales. 12. Las misiones pedagógicas. Colonias escolares. Comedores escolares. Material de enseñanza. 13. Las Becas, Pensiones y Jubilaciones. Condecoraciones y otras distinciones de educación. 14. Las relaciones y la supervisión del funcionamiento de los Institutos Autónomos adscritos al Despacho.

Al *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social* corresponde lo concerniente a: 1. El fomento, la conservación y la restitución de la salud. 2. Los programas, proyectos, organización, dirección técnica y administración de todos los servicios directamente destinados al fomento y conservación de la salud, así como de los servicios nacionales destinados a la asistencia y protección moral y material de las personas necesitadas. 3. Los programas, proyectos, organización, dirección, técnica, administración e inspección de los servicios públicos destinados a la restitución de la salud, en la medida que lo establezcan las Leyes y Reglamentos. 4. La aprobación e inspección de todos los servicios destinados a la restitución de la

salud. 5. La coordinación de las actividades nacionales, estatales, municipales y privadas en materia de salud pública y servicio social. 6. La ejecución de las obras directamente destinadas a la lucha contra las enfermedades de origen hídrico o telúrico, que no esté atribuido especialmente a otro Ministerio. 7. Las estadísticas sanitarias. 8. La vigilancia del ejercicio de las profesiones de médico, farmacéutico y odontólogo, y la aprobación de los Reglamentos Internos de los respectivos colegios profesionales, de acuerdo con la Ley. 9. La vigilancia de las actividades profesionales en materia de enfermería, asistencia no médica de partos, trabajo social, laboratorio, y otras similares. 10. La preparación técnica del personal necesario para el cabal cumplimiento de sus funciones. 11. La organización y dirección de los servicios de veterinaria que se relacionen con la salud pública. 12. Las relaciones y la supervisión del funcionamiento de los Institutos Autónomos adscritos al Despacho.

Al *Ministerio de Agricultura y Cría* corresponde lo concerniente a: 1. La participación del Estado en la conservación, protección e incremento de la riqueza agrícola y pecuaria de la Nación. 2. El reconocimiento, estudio y clasificación de tierras, bosques, aguas y demás recursos naturales, vegetales y animales. Estaciones experimentales y de aclimatación relacionadas con la agricultura, la selvicultura y las explotaciones animales. Conservación de suelos. 3. Las aguas y campos de demostración relacionados con la agricultura, la selvicultura, y las explotaciones animales. El servicio de ingeniería agrícola y pecuaria. Protección a la flora y a la fauna nacionales. Instituciones de crédito agrícola y pecuario. Cooperativas agropecuarias y de pesca. Vivienda rural. Exposiciones y ferias agropecuarias. 4. Las tierras baldías. 5. Los bosques, aguas y productos naturales, vegetales y animales. Hoyas hidrográficas. 6. La caza y la pesca. Ostales de perlas. 7. El Hipódromo Nacional, la Junta de Fomento Equino y el Instituto Nacional de Agricultura. 8. La divulgación de conocimientos prácticos en materia agropecuaria. Investigaciones económicas sobre agricultura y cría. 9. Los caminos vecinales. Los mercados libres. El abasto campesino. 10. Las relaciones y la supervisión del funcionamiento de los Institutos Autónomos adscritos al Despacho.

Al *Ministerio del Trabajo*, corresponde todo lo concerniente a: 1. La aplicación de la legislación del trabajo y sus reglamentos. Regulación de relaciones entre patronos y trabajadores. 2. La previsión social. Seguro Social. Servicio Social del trabajo. La orientación profesional. La preparatoria técnica y capacitación para los servicios del trabajo y de Seguridad Social. 3. Estudio y divulgación del Derecho Social y de la jurisprudencia del trabajo; relaciones con los Tribunales del Trabajo a tales fines. 4. La cultura y bienestar de los trabajadores. 5. Los procuradores de trabaja-

dores. 6. Las relaciones y la supervisión del funcionamiento de los Institutos Autónomos adscritos al Despacho.

Al *Ministerio de Comunicaciones* corresponde todo lo concerniente a: 1. El servicio de correos. 2. Los servicios de telecomunicaciones. 3. Las concesiones y permisos para la instalación de medios y servicios de radiodifusión e intercomunicación. Inspección y control de los mismos. 4. Las relaciones con las empresas de transporte en las cuales tenga participación el Estado. 5. La aviación civil y la navegación marítima, fluvial y lacustre. 6. Los ferrocarriles. 7. El Tránsito Terrestre. 8. La administración y operación de los aeropuertos, aeródromos y lugares de acuatizaje nacionales no atribuidos a otros Despachos. 9. Las relaciones y la supervisión del funcionamiento de los Institutos Autónomos adscritos al Despacho.

Al *Ministerio de Justicia* corresponde todo lo concerniente a: 1. La vigilancia, conforme a las leyes, del funcionamiento de los Tribunales ordinarios y de los especiales, con excepción de los tribunales Militares. 2. Las relaciones del Ejecutivo Federal con el poder Judicial, con la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio Público y los servicios auxiliares de la administración de Justicia. Defensoría Pública de Presos y Medicatura Forense. 3. La tramitación administrativa de las solicitudes de ejecución de actos y sentencias judiciales, sin perjuicio de las tramitaciones internacionales que requieran dichas solicitudes. 4. El cumplimiento y ejecución de las disposiciones legales sobre la vigilancia, educación y protección de los menores de 18 años, así como las relaciones con los organismos creados o que se crearán para la protección de los mismos. 5. Los establecimientos penales y correccionales. 6. El indulto de reos. Cumplimiento conversión y conmutación de penas. 7. El servicio de registro de los reclusos en general y el de antecedentes penales. Estadística del ramo. 8. Los institutos para la formación y capacitación del personal de prisiones. 9. Los Colegios de Abogados. Montepío de Abogados. 10. El Registro Público y el Archivo Nacional. La Junta Superior de Archivos. Inspección del Registro Civil. 11. Los intérpretes públicos. La propiedad intelectual. 12. La inspección suprema de cultos. El Patronato Eclesiástico. 13. El resguardo. Protección y civilización de indígenas. Misiones. 14. La comisión Codificadora Nacional. 15. La recopilación y publicación de la jurisprudencia nacional.

Al *Ministerio de Minas e Hidrocarburos* corresponde todo lo concerniente a: 1. La intervención del Estado en materia de minas y de hidrocarburos. Política minera y de hidrocarburos. 2. La administración, inspección y fiscalización de los ramos de minas y de hidrocarburos y la liquidación de los ingresos correspondientes. 3. La administración de las explotaciones establecidas o que estableciere el Estado, de yacimientos o de industrias conexas con la minería y los hidrocarburos. 4. La administración de Minerales,

productos y subproductos de la explotación minera y de hidrocarburos que pertenezcan al Fisco Nacional o deban entregársele en especie. 5. Los estudios geológicos. La investigación de recursos mineros y de hidrocarburos. Formación de cartas geológicas. 6. La prevención de la contaminación de las aguas por el petróleo. 7. El fomento de la exploración, desarrollo y explotación minera y de hidrocarburos.

Por otra parte, desde 1950 hasta la fecha, numerosas leyes especiales han ido modificando y ampliando las competencias ministeriales del Estatuto. Como ejemplos característicos pueden citarse los siguientes: la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones (1964); la Ley del Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (1966); y la Ley Orgánica de Identificación (1971), modificaron competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores; la Ley del Instituto de Comercio Exterior (1970), modificó competencias de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Fomento; la ley de Regulación de Alquileres (1960), modificó competencias del Ministerio de Fomento; la Ley del Banco Obrero (1969), modificó competencias del Ministerio de Obras Públicas; la Ley de Reforma Agraria (1960), modificó competencias del Ministerio de Agricultura y Cría; la Ley del Seguro Social Obligatorio (1966), modificó competencias de los Ministerios del Trabajo y de Sanidad; la Ley Orgánica del Poder Judicial (1970), modificó competencias del Ministerio de Justicia; y la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las concesiones Petroleras (1971), amplió competencias del Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

2. SENTIDO GENERAL DE LA REFORMA

2.1. *El fortalecimiento de la estructura ministerial*

97. Ahora bien, es evidente que las competencias señaladas con las modificaciones producidas, no están asignadas con criterio sectorial, lo que aunado a los esfuerzos de implantación en Venezuela de un sistema nacional de planificación, han provocado un desajuste de las funciones de los Ministerios con el consecuencial debilitamiento de su posición en la programación y ejecución de las actividades públicas. Muchos de los Ministerios en este sentido, aún después de doce años de la creación del sistema nacional de planificación todavía carecen de una unidad sectorial de planificación de las actividades a su cargo, lo que los imposibilita para la programación de sus actividades.

Por otra parte, el debilitamiento progresivo de la estructura ministerial ha tenido por causa la proliferación de entidades descentralizadas (Institutos Autónomos y Empresas del Estado principalmente) que han sido creadas sucesivamente para atender nuevas

funciones o servicios asumidos por el Estado en su proceso progresivo de intervención en la vida económica y social, debido a la necesidad de agilizar la realización de ciertas actividades, o simplemente al constatarse en muchos casos, la incapacidad de la administración central, es decir, de los Ministerios, para cumplir adecuadamente dichas actividades.⁴⁶ Ello ha producido un desequilibrio grave en la estructura ministerial, ya que en muchas oportunidades no sólo la total ejecución de una actividad está en manos de los entes descentralizados, sino que en la mayoría de los casos, dichos entes fijan las políticas y programas de sus actividades con independencia casi absoluta del correspondiente Ministerio de adscripción. En este sentido, en muchas oportunidades, frente a la ausencia de una unidad de planificación sectorial de los sectores y programas que corresponden a un Ministerio, los entes descentralizados formalmente adscritos al mismo, cuentan con unidades de planificación de importancia considerable. Ello ha producido, además, que los sectores de actividad, compuestos de diversos programas, que corresponden a cada Ministerio, no tengan la coherencia debida desde el punto de vista de la planificación de las actividades públicas. De ahí que una de las reformas fundamentales de la estructura ministerial, sea la de hacer de los Ministerios los organismos claves de los sectores y programas de actividad pública, y de la administración descentralizada importantes unidades de ejecución y, por tanto, neutralizar y hasta anular el carácter de ejes de sectores y programas que tienen en la actualidad algunos Institutos Autónomos y Empresas del Estado. Es por ello que se estima que la reforma ministerial no podrá hacerse sin la reforma de la administración descentralizada, y viceversa, que la reforma de ésta no puede tampoco realizarse aisladamente, sin la reforma ministerial.

98. En este sentido, el fortalecimiento ministerial necesariamente producirá que las Direcciones y unidades de los Ministerios adquieran mayor importancia que la que actualmente tienen. En efecto, la pérdida progresiva de fuerza en la conducción real de cada sector o programa de actividad pública por la creación sucesiva de organismos descentralizados, ha traído como consecuencia que las Direcciones actuales de los Ministerios, hayan perdido relevancia e importancia, inclusive desde el punto de vista político. Desde el ángulo burocrático, por ejemplo, ello ha originado que en muchos casos, sea más importante tener la conducción de un organismo descentralizado a tener la conducción de cualquier Dirección de un Ministerio e incluso de todo un Ministerio. Las fuentes de poder trasladadas a la administración descentralizada, han incidido sobre la misma importancia de los Ministros quienes en todo caso, muchas veces sin tener la conducción real de los

46. Véase N° 179 y siguientes.

asuntos, siguen siendo responsables políticamente ante el Consejo de Ministros, y ante el Parlamento, de los sectores y programas de actividad públicos que formalmente tienen adscritos.

Por ello, la reforma de la estructura ministerial tendrá que traer como consecuencia una mayor sujeción de la administración descentralizada a los Ministerios, mediante reales mecanismos de adscripción y control de tutela, tal como se señala más adelante;⁴⁷ mecanismos que no sólo debe ejercer el Ministro sino fundamentalmente los Directores Generales, ya que los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, podrían estar adscritos directamente a las Direcciones Generales como unidades responsables ejecutivamente del sector o programa correspondiente. Esta adscripción a las Direcciones Generales, y no al Ministro, podría ser uno de los elementos esenciales para que adquieran mayor relevancia esas unidades ministeriales. Desde el punto de vista práctico, esta adscripción de la administración descentralizada a la estructura ministerial por la vía de las Direcciones Generales, se podrá apreciar si se considera que gran parte de los actuales Directores o Presidentes de Institutos Autónomos y Empresas del Estado deberían ser real y materialmente los nuevos Directores Generales de los Ministerios, distintos al Vice-Ministro (actuales Directores Generales).⁴⁸

99. Los objetivos de reforma señalados: por una parte, el fortalecimiento de la estructura ministerial frente a la conducción de la planificación sectorial y ejecución de los programas de actividad pública; y por la otra, el otorgamiento de una mayor relevancia a dicha estructura en relación con la administración descentralizada, producen necesidades de reformar estructuralmente cada Ministerio.

En efecto, en la actualidad, la estructura de cada Ministerio responde básicamente al siguiente esquema: Un Ministro, un Director General del Ministerio y una serie de Direcciones de difícil justificación, desde el punto de vista programático. El Director General ha surgido de un cambio de nombre del antiguo Director de Gabinete del Ministro, derivado de la adquisición de una mayor relevancia debido a la transformación que ha sufrido la administración pública en los últimos años. Sin embargo, su situación actual no es suficientemente clara, ya que en algunos casos no pasa de ser un secretario privado del Ministro, o un Director de los servicios administrativos del Ministerio, en otros casos un nivel intermedio entre el Ministro y los Directores, y otras veces un sustituto del mismo Ministro. Esta irregular situación exige que se le de un tratamiento uniforme al segundo funcionario del Ministerio, y se le de la relevancia que política y administrativamente requiere en una Administración en proceso de crecimiento acelerado. En este sentido, los actuales Directores Generales deben convertirse en

47. Véase N° 233.

48. Véase N° 100.

Viceministros, lo que no sólo implica un cambio de nombre, sino que tendrán por función, como cargo inmediato al Ministro, tal como se señaló en la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970, brindarle al Ministro "soporte permanente y además, asistirlo en las funciones de dirección, coordinación, supervisión y control de las actividades del Ministerio que corresponden a dicho funcionario; asesorarlo en la formulación de la política y programas de acción del Ministerio; representarlo en los diversos órganos colegiados de los cuales forme parte el Ministro; suplir las faltas accidentales del Ministro, cuando así lo disponga el Presidente de la República; y en general, cumplir todas aquellas funciones que el Ministro le delegue".

La idea central que gira en torno a la institucionalización del Viceministro, debido a la mayor importancia que adquirirá la estructura ministerial, no está en la creación de un nivel jerárquico más entre la decisión del Ministro y las Direcciones Generales, sino en la creación de un cargo dentro del Despacho del Ministro en el cual se puedan descargar funciones internas y administrativas. Esto le permitiría a aquél realizar adecuadamente sus funciones políticas en los Consejos de Ministros y en el Parlamento, y eventualmente, a éste, sustituir al Ministro en todos los asuntos internos que éste le encomiende. Cuando las decisiones del Viceministro sean tomadas por delegación del Ministro, deberán tenerse como decisiones de éste último.

100. En el Despacho del Ministro, además del Ministro y del Viceministro, deberán funcionar las Oficinas Ministeriales, exclusivamente reservadas a las unidades de apoyo o Estado Mayor del Ministro. Entre ellas, es imprescindible hacer especial referencia a la Oficina Ministerial o Sectorial de Planificación y Presupuesto la cual deberá funcionar como una Dirección General técnica del Despacho del Ministro y de todo el Ministerio. Esta unidad, clave del Ministerio, tendrá rango de Dirección General y será el órgano de enlace con los sistemas funcionales cuyos órganos centrales están en las Oficinas o Secretarías Presidenciales. En la Oficina Ministerial o Sectorial de Planificación y Presupuesto deberán estar los órganos sectoriales de los sistemas de planificación, de presupuesto, de planificación administrativa y de estadísticas,⁴⁹ y, por tanto, esa Oficina Ministerial o Sectorial, además de ser una Dirección General técnica del Ministro, al formar parte de los sistemas indicados, tiene una relación íntima y permanente con las Oficinas Centrales de Planificación, Presupuesto y Estadísticas.⁵⁰ Por ello, las funciones de la Oficina Ministerial o Sectorial de Planificación y Presupuesto han de ser las siguientes:

49. Véanse Nos. 25, 356, 443 y 467.

50. Véanse Nos. 88, 371, 443 y 468.

1. Hacer estudios sobre los sectores de desarrollo que competen al respectivo Ministerio y a los Institutos Autónomos que le estén adscritos y al análisis e integración de los planes y programas sectoriales y regionales, conforme al sistema nacional de planificación;

2. Reunir y consolidar las propuestas de presupuesto-programa que preparen las Direcciones Generales e Institutos Autónomos adscritos al Despacho, presentarlas al Ministro para su oportuna remisión a la Oficina Central de Planificación y Presupuesto, y señalar el orden de prelación, así como ejercer el control general de la ejecución del presupuesto integral del Ministerio;

3. Auxiliar al Ministro en todo lo referente a la preparación, la coordinación, el control de la ejecución y la evaluación de los planes y programas asignados a las diversas dependencias del Ministerio y a los Institutos Autónomos que le estén adscritos; y

4. La formulación y mantenimiento de las estadísticas que corresponden al Ministerio. Por otra parte, debería cumplir con las funciones asignadas a la Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa, prevista en el Decreto N° 141 de septiembre de 1969, la cual funcionará en la Oficina Ministerial o Sectorial de Planificación y Presupuesto.

Además de esta Oficina Ministerial o Sectorial de Planificación y Presupuesto forman parte del Despacho del Ministro, la Oficina de Información, como órgano del sistema nacional de información, cuyo eje central es la Oficina Central de Información,⁵¹ la Consultoría Jurídica, como órgano del sistema nacional de asesoría y asistencia jurídica, cuyo eje central es la Procuraduría General de la República;⁵² y la Oficina Ministerial de Personal, como órgano ministerial de sistema de personal, cuyo eje central está en la Oficina Central de Personal.⁵³

Dependiendo directamente del Viceministro, deberá organizarse asimismo una Dirección General o Dirección de Servicios Administrativos, según la importancia de sus funciones, en la cual deben concentrarse los servicios administrativos del Ministerio.

Por delegación del Ministro, podrán depender directamente del Viceministro las otras oficinas de apoyo del Ministerio.

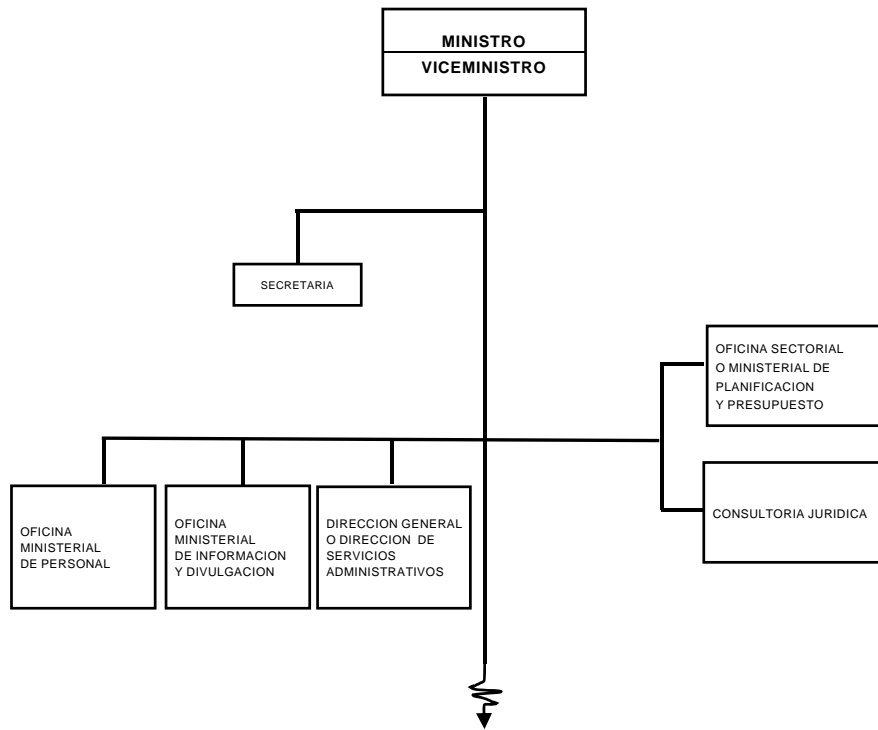
En todo caso, se formula la siguiente proposición general para la integración del Despacho del Ministro:

51. Véanse Nos. 72 y siguientes y N° 517.

52. Véase N° 90.

53. Véase N° 67.

ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL
ORGANO TIPO DEL DESPACHO DE UN MINISTRO



Despacho del Ministro

- A. Ministro
- B. Viceministro
 - a. Secretaría
 - b. Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto
 - c. Consultoría Jurídica
 - d. Oficinas de Apoyo
 - a. Oficina Ministerial de personal
 - b. Oficina Ministerial de información y divulgación
 - e. Servicios administrativos

101. Ahora bien, la reforma esencial de la estructura interna de los Ministerios, tiene por objeto organizar, en base a la definición precisa de los grandes programas que les corresponde realizar en los respectivos sectores de actividad, *grandes Direcciones Generales*, las cuales deberán ser en definitiva, los ejes más importantes de la acción de los Ministerios. La estructuración de estas Direcciones Generales en los diversos Ministerios permite en primer lugar, mediante la estructura piramidal que ellas implican, el ejercicio adecuado por parte del Despacho del Ministro de las funciones de dirección, coordinación, supervisión y control sobre el Ministerio; en segundo lugar, ofrecen la posibilidad de que cada programa básico tenga una unidad de dirección y ejecución en cada Dirección General; en tercer lugar, al elevar la categoría e importancia de estas grandes unidades del Ministerio, el Director General puede ser objeto de un amplio proceso de delegación de atribuciones por parte del Ministro, de manera que las decisiones concernientes a cada programa dirigido por los Directores Generales se tomen generalmente a nivel de cada Dirección General, y sólo excepcionalmente lleguen al Ministro; y en cuarto lugar, facilitan la adscripción de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado a las Direcciones Generales, según los programas o áreas de actividad que ejecuten, de forma tal que la dirección, coordinación y control no los haga el Ministro sino el Director General en coordinación con los otros programas que presta al Ministerio centralizante.⁵⁴

De acuerdo a lo señalado en la Institución Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970, las Direcciones Generales, así concebidas, tienen por objeto "brindar continuidad y asegurar la orientación técnica en la prestación de los servicios y en la ejecución de los programas del Ministerio y además, entre otras, atender bajo la

54. Véase N° 233.

dirección de los Ministros y Viceministros, en su caso, a la prestación de los servicios y a la ejecución de los programas adoptados por las Direcciones y dependencias a su cargo; velar por el eficiente desempeño de las funciones técnicas y administrativas de las direcciones y dependencias a su cargo, coordinar y dirigir sus actividades; tener la representación del Ministro cuando éste lo determine, en actos o asuntos de carácter técnico o administrativo; y en general, ejercer las diversas atribuciones que le delegue”.

Es evidente, por lo tanto, que la clave del funcionamiento de los Ministerios y de la propia reforma de los mismos, es la estructuración de las Direcciones Generales, en los términos señalados.

2.2. *La sectorialización de las actividades públicas*

102. Tal como se ha indicado, la reforma ministerial propuesta busca el fortalecimiento de la estructura de los Ministerios, de acuerdo a la definición de sectores y programas básicos de actividad pública, con vistas a hacer de ellos, los ejes o elementos centrales de los sistemas sectoriales.

Ahora bien, analizada la realidad de nuestra Administración Pública, evidenciada a través de los programas definidos en el presupuesto-programa de 1971, y estudiados los programas contenidos en el IV Plan de la Nación, pueden establecerse los siguientes *grupos de sectores de actividad pública*, para orientar las estructuras ministeriales: El grupo de Política, Defensa y Seguridad Pública; el grupo de Desarrollo Económico; el grupo de Desarrollo Social; y el grupo de Desarrollo Físico y Ordenación Territorial.

El grupo de Política, Defensa y Seguridad Pública estaría compuesto por los siguientes sectores: sector política interior; sector política exterior; sector defensa y sector justicia.

El grupo de Desarrollo Económico estaría integrado por los siguientes sectores: sector finanzas; sector desarrollo industrial; sector comercio; sector turismo; sector hidrocarburos y minería; y sector desarrollo agropecuario.

El grupo de Desarrollo Social estaría integrado por los siguientes sectores: sector promoción y protección social; sector desarrollo cultural; sector asuntos laborales; sector previsión y seguridad social; sector educación y sector salud.

El grupo de Desarrollo Físico y Ordenación Territorial estaría integrado por los siguientes sectores: sector desarrollo urbano y vivienda; sector transporte; sector comunicaciones; y sector recursos naturales renovables.

103. Ahora bien, de acuerdo a esa definición sectorial, cada uno de los sectores estaría integrado por las siguientes actividades:

REFORMA ESTRUCTURAL PARA UNA ADMINISTRACIÓN POR SISTEMAS

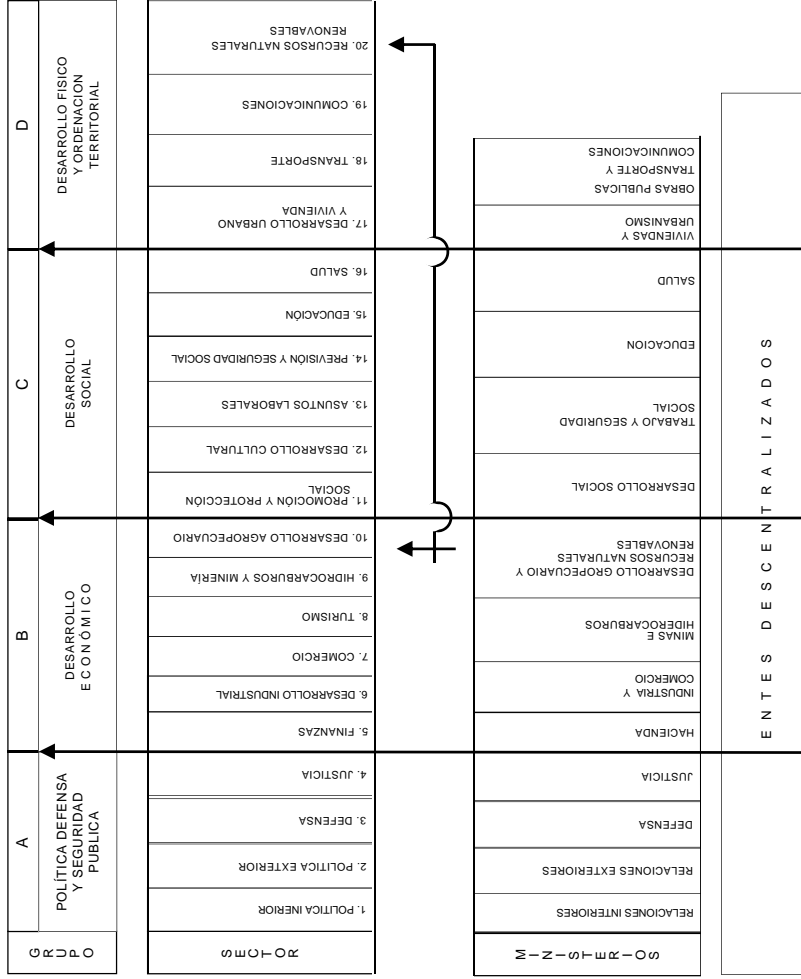


GRAFICO 10 250-A

INSTITUCIONES ASISORAS O ASISTENTES A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.	OFICINAS CENTRALES	SISTEMAS
MINISTERIO DE COORDINACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	OFICINA CENTRAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA	PLANIFICACION
	OFICINA CENTRAL DE ESTADÍSTICAS	ESTADÍSTICAS
	OFICINA CENTRAL DE PRESUPUESTO	PRESUPUESTO
	OFICINA CENTRAL DE INFORMATICA Y DOCUMENTACION	INFORMACION



MINISTERIO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	OFICINA CENTRAL DE PERSONAL	PERSONAL
	OFICINA CENTRAL DE COMUNICACION PUBLICA	COMUNICACION PUBLICA



PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	ASESORIA JURIDICA
--------------------------------------	-------------------

El *sector de política interior* comprendería las relaciones políticas del Ejecutivo Nacional con los demás organismos del Poder Público, la seguridad y el orden público, y en particular, las siguientes actividades:

1. La orientación política del gobierno.
2. La organización de la República conforme al ordenamiento constitucional.
3. Lo relativo a los derechos políticos de los venezolanos y a los derechos civiles de los venezolanos y extranjeros.
4. La coordinación de las medidas a tomar en el caso de que haya estallado una guerra civil o internacional que afecte a la República, o de epidemia o de cualquier otra calamidad pública.
5. Lo relativo a la tramitación y ejecución de los decretos de suspensión y restricción de las garantías constitucionales.
6. La tramitación de la convocatoria del Congreso Nacional a sesiones extraordinarias.
7. La tramitación de la denuncia ante la Corte Suprema de Justicia, por medio del órgano competente, de las colisiones que ocurran entre los ordenamientos jurídicos de los Estados y Municipalidades.
8. Las relaciones administrativas con los Territorios y Dependencias Federales.
9. El Registro Civil.
10. Las relaciones económicas con los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, por lo que respecta al Situado Constitucional.
11. El cumplimiento de la Ley de Pensiones vigente.
12. Lo relativo al aseguramiento del orden y la tranquilidad en todo el Territorio de la República y la protección de la seguridad del Estado.
13. La fiscalización de la importación, fabricación, instalación, tenencia y porte de armas, municiones y explosivos no considerados como material de guerra.
14. La cooperación en la vigilancia y represión del tráfico ilícito de estupefacientes.
15. La admisión, salida, naturalización, registro, actividades y expulsión de extranjeros, así como las reclamaciones que éstos intenten por vía administrativa.

16. La identificación y cedulación de todos los ciudadanos que habitan el Territorio Nacional; así como lo relacionado con la expedición de certificados de antecedentes penales y pasaportes venezolanos y de emergencia.

17. El ceremonial de los actos que preside el Ejecutivo Nacional, salvo el diplomático.

18. Las Condecoraciones: Orden del Libertador y Francisco de Miranda, honores y recompensas.

19. Las Fiestas Nacionales, Conmemoraciones Públicas, Recepciones Oficiales y Duelos Públicos y Oficiales.

20. Los Emblemas de la República: Himno, Escudo y Bandera Nacional.

21. La coordinación de las relaciones con la Sociedad Bolivariana en Venezuela y en el exterior.

22. La legalización de firma de los funcionarios de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados; de los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales, en documentos que vayan a producir efecto fuera de Venezuela.

23. La convocatoria y organización de las convenciones de Gobernadores de las Entidades Federales.

El *sector política exterior* comprendería la formulación de la política exterior de la República y el establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales con otros Estados u organismos internacionales y, en particular, las siguientes actividades:

1. La negociación, firma, ratificación, aceptación, aprobación, adhesión, reservas, prórrogas, canje, depósito, ejecución, suspensión y denuncia de tratados, convenciones, protocolos, declaraciones, actas, cartas, pactos, acuerdos y demás instrumentos internacionales.

2. La representación de la República en Conferencias y en otros actos internacionales.

3. La protección de los derechos e intereses de los venezolanos en el exterior conforme al Derecho Internacional.

4. Las relaciones con los organismos de dirección, coordinación y centralización de la política de comercio exterior y de integración a efectos diplomáticos.

5. La representación y defensa de los intereses de la República en las controversias internacionales.

6. La notificación del estado de emergencia internacional. Las cuestiones relativas a neutralidad y beligerancia. El mantenimiento de los derechos de la República en tales casos.

7. El establecimiento, delimitación y demarcación de fronteras y la supervisión de los asuntos que a ellas se refieren.

8. El establecimiento de relaciones diplomáticas y consulares y la creación, organización, dirección, modificación y supresión de misiones diplomáticas y oficinas consulares, delegaciones y agencias.

9. Las relaciones con las misiones diplomáticas acreditadas ante el Gobierno Nacional.

10. La admisión de cónsules, concesión y cancelación de exequatur a los mismos y la supervisión de las relaciones consulares.

11. El protocolo y ceremonial diplomático.

12. La tramitación para el otorgamiento de condecoraciones y honores a funcionarios y personalidades extranjeras.

13. La legalización de firmas de los Ministros del Despacho, y de los altos funcionarios que actúen por delegación expresa de aquéllos, en documentos otorgados en el país y que deban producir efecto en el exterior. La de funcionarios diplomáticos y consulares extranjeros acreditados ante el Gobierno Nacional, en documentos que deban producir efecto en Venezuela.

14. La difusión de informes útiles al fomento de las relaciones comerciales, culturales y de cualquier otro orden que interese a Venezuela.

15. La colaboración en la vigilancia de todo lo relativo a derechos y deberes de los extranjeros en la República.

16. La tramitación internacional de las solicitudes de extradición, exhortos, comisiones, rogatorias y solicitudes de ejecución de actos y sentencias judiciales.

El sector *defensa* comprendería la defensa terrestre, aérea, naval y de cooperación y el mantenimiento de la soberanía nacional, y en particular, las siguientes actividades:

1. La organización, adoctrinamiento, disciplina, instrucción, dotación, control, fiscalización, empleo y mando de las Fuerzas Armadas Nacionales.

2. El funcionamiento de los servicios comunes y particulares de las Fuerzas Armadas Nacionales.

3. La supervisión de la organización y dotación de los Cuerpos de Policía de la República.

4. La ejecución de la Ley de Servicio Militar Obligatorio. Reclutamiento de personal especial.

5. La fabricación, importación, exportación, registro, comercio, transporte, almacenamiento, empleo y vigilancia del material de guerra.

6. El estudio militar del país y la supervisión del levantamiento de las cartas militares de la República.

7. La preparación de la movilización general de la Nación y la información a la Junta Superior de Defensa Nacional.

8. La elaboración de programas, aprobación de proyectos y supervisión de todo lo relacionado con la construcción, reforma y conservación de edificios y establecimientos militares y demás obras que interesen a los fines de la defensa nacional.

9. La ejecución o supervisión de trabajos hidrográficos y sondeos marítimos, fluviales y lacustres. La aprobación y supervisión de las construcciones adyacentes a las bases aéreas, navales y cualesquiera otras instalaciones militares.

10. La supervisión de trabajos aerofotográficos.

11. Lo relativo a los polvorines y depósitos de explosivos y fabricación, importación y control de éstos últimos.

12. Lo relacionado con los institutos de capacitación profesional de las Fuerzas Armadas Nacionales y la aprobación de la creación, organización y funcionamiento de liceos militares particulares.

13. Las pensiones y asignaciones militares. Las condecoraciones y distinciones militares.

14. Los reglamentos militares.

15. La información militar. Estadística militar. La justicia militar.

16. La cooperación en el mantenimiento de la seguridad y orden público en el territorio nacional, desplegando las actividades tendientes a asegurar el resguardo fronterizo, forestal; el control de licores; caza y pesca y desempeñar servicios especiales de vialidad, vigilancia de establecimientos penales y servicios de utilidad nacional.

17. El control de la importación y uso del material y equipo de comunicaciones electrónicas cuando el empleo de éstos pueda afectar la seguridad o defensa nacional.

El sector *justicia* comprendería las relaciones con el Poder Judicial, la legislación y seguridad jurídicas, la prevención y represión del delito y las relaciones con los cultos establecidos en el país y en particular, las siguientes actividades:

1. Las relaciones con el Ministerio Público.
2. Las relaciones con el Consejo de la Judicatura. La dotación de los tribunales ordinarios y especiales, con excepción de los Tribunales Militares.
3. La tramitación administrativa de las solicitudes de extradición, exhortos, comisiones, rogatorias y solicitudes de ejecución de actos y sentencias judiciales, sin perjuicio de las tramitaciones internacionales que requieran dichas solicitudes.
4. El cumplimiento y ejecución de las disposiciones legales sobre vigilancia y protección de los menores de 18 años.
5. La tramitación de indultos, cumplimiento, conversión y conmutación de penas.
6. El servicio de registro de los reclusos en general. Antecedentes penales de los procesados. Estadística del ramo de prisiones. Patronato de presos y libertados.
7. Los institutos para la formación y capacitación del personal de prisiones.
8. La policía judicial. Estudios criminológicos y colaboración con los organismos internacionales del ramo en la prevención y represión del delito.
9. Las relaciones con los Colegios de Abogados e Institutos afines.
10. El Archivo General de la Nación y la Junta Superior de Archivos.
11. El registro público.
12. La prevención de la delincuencia.
13. La inspección de cultos.
14. El resguardo, protección y civilización de indígenas. Las Misiones. La Comisión Indigenista.
15. Las relaciones con la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito.
16. Los intérpretes públicos. La propiedad intelectual.
17. Las Notarías y el Registro Mercantil.
18. La codificación, recopilación y publicación de la Jurisprudencia Nacional.

19. La organización y fomento del trabajo agropecuario, industrial y artesanal en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, así como en los correccionales para vagos y maleantes, con fines de educación y laborterapia.

El sector *finanzas* comprendería la formulación de la política económica y financiera del país y la intervención del Estado en los asuntos monetarios, crediticios y financieros, y en particular las siguientes actividades:

1. La realización de estudios e investigaciones sobre la Hacienda Pública Nacional.

2. El servicio de percepción de todos los ramos de renta que constituyen el Tesoro Nacional; custodia del mismo y servicio de pagos que de él deban hacerse.

3. La racionalización y control del gasto y patrimonio del Estado.

4. El estudio de los proyectos de leyes de contribución para su presentación al Congreso y financiamiento de todos los gastos del Estado.

5. Tesorería Nacional, Banco Auxiliar, Agencias del Tesoro, recepción de fondos.

6. El servicio de recaudación, inspección, fiscalización y resguardo de todos los ramos de rentas nacionales.

7. Las aduanas y derechos y contribuciones aduaneras. La política aduanera, su aplicación y proyección en los tratados comerciales. Los servicios aduaneros de puertos, aeropuertos, muelles, embarcaderos y obras de desembarque de los puertos. Almacenes generales de Depósito y Caletas.

8. La intervención para fines fiscales en la navegación marítima, fluvial, lacustre y aérea así como el cobro de derechos de peaje por autopistas, puentes y otras obras construidas por el Estado que no estén atribuidas por ley a otra entidad pública.

9. Todo lo relativo a crédito público, así como los servicios de emisión, conversión, amortización e intereses de la deuda pública.

10. El servicio de contabilidad pública.

11. La distribución del Situado Constitucional entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales.

12. La intervención y control de las actividades aseguradoras. La Superintendencia de Seguros.

13. La intervención del Estado en la política monetaria, bancaria y crediticia. La Superintendencia de Bancos. El sistema de ahorro y préstamo.

14. El régimen, organización, fiscalización y control de Bancos, Casas de Cambio e Instituciones de Crédito. Las relaciones con el Banco Central de Venezuela.

15. El régimen de registro, inspección y vigilancia de las cooperativas, cajas de ahorro; fondos de empleados y similares.

16. El programa de regulación y control del mercado de capitales y de inversiones extranjeras. La Comisión Nacional de Valores.

17. Las leyes monetarias y la acuñación de monedas.

18. La emisión de especies fiscales valoradas.

19. La administración de los bienes a que se refiere la Ley de Administración y Disposición de los Bienes Restituidos del 8 de septiembre de 1945.

20. La fiscalización de todas las actividades financieras de los entes públicos.

El *sector industria* comprendería lo relativo al desarrollo industrial del país y a la intervención del Estado en la promoción, protección, financiamiento y producción industrial y en particular, las siguientes actividades:

1. La coordinación del desarrollo económico e industrial, con la producción agrícola, pecuaria y minera.

2. La planificación, reglamentación, dirección, regulación, vigilancia, protección y desarrollo de la producción industrial.

3. La coordinación del crédito suministrado por el Estado y sus dependencias en el ramo de crédito industrial.

4. Las relaciones con el Consejo de Economía Nacional y con los entes públicos de financiamiento industrial.

5. La administración de las industrias ejercidas por el Estado, que no estén atribuidas a otros despachos.

6. Lo relativo a exposiciones, ferias, mercados, jornadas y otras actividades que promuevan el desarrollo industrial. Las Asociaciones de Industriales.

7. La política de exoneraciones para la importación de materias primas, maquinarias, utensilios y equipos para la industrialización nacional. El control de las materias primas exoneradas.

8. La administración de subsidios industriales.

9. La productividad industrial.

✓ El *sector comercio* comprendería todas las actividades del Estado en relación con la regulación, promoción, protección y control del comercio interior y exterior, y en particular las siguientes actividades:

1. La coordinación de las actividades comerciales con la producción agrícola, pecuaria y minera.

2. La intervención en la planificación, reglamentación, dirección, regulación, vigilancia, protección, desarrollo y ejercicio del comercio interior y exterior, la promoción de exportaciones.

3. Las relaciones con las Cámaras y Bolsas de Comercio. Asociaciones de Comerciantes.

4. El programa de integración económica. El estudio e intervención, en coordinación con las otras entidades públicas, en la negociación, firma y ejecución de tratados, acuerdos o convenios económicos internacionales.

5. Lo relativo a exposiciones, ferias, mercados, jornadas y otras actividades que promuevan el desarrollo comercial.

6. El sistema métrico decimal. El régimen de pesas y medidas. El control del contenido neto de productos envasados.

7. El control de la propaganda comercial.

8. Las patentes de invención y marcas de fábrica y de comercio, denominaciones comerciales y marcas de agricultura, selvicultura e industria animal. Mejoras y dibujos industriales. Lemas.

9. La fijación y control de precios y tarifas de fletes. El abastecimiento.

10. El control de importaciones y exportaciones; licencias, cupos y demás restricciones a la importación, exportación. Fomento de exportaciones. Control de calidad de los productos.

11. La coordinación del crédito suministrado por el Estado y sus dependencias en el ramo mercantil.

El *sector turismo* comprendería todas las actividades del Estado en relación con la planificación, desarrollo, coordinación y control de la actividad turística, y en particular las siguientes actividades:

1. La supervisión y control de todas las actividades relacionadas con el turismo.
2. La concesión de créditos para el estudio, proyecto, ejecución, mantenimiento y operación de toda clase de establecimientos turísticos.
3. La promoción externa e interna del turismo.
4. La operación hotelera; y
5. Los servicios turísticos.

El sector *hidrocarburos y minería* comprendería lo relativo al desarrollo y control de los recursos naturales no renovables y de las industrias minera y petrolera y en particular las siguientes actividades:

1. La fijación y ejecución de la política de investigación, fiscalización y desarrollo de la industria petrolera y minera.
2. El fomento de la exploración minera y de hidrocarburos, así como la explotación de ambos recursos.
3. La inspección y fiscalización de las empresas petroleras y mineras y de aquellas que ejerzan cualesquiera otras actividades conexas. La liquidación de las rentas correspondientes al ramo de minas e hidrocarburos.
4. El control de la administración de las explotaciones establecidas o que estableciere el Estado sobre yacimientos o industrias conexas con la minería o los hidrocarburos. Concertar los arreglos con el capital privado cuyo concurso sea necesario para dichas explotaciones.
5. Los estudios geológicos. La investigación de recursos mineros y petroleros. La elaboración de cartas y la evaluación cualitativa y cuantitativa de los yacimientos.
6. La elaboración del Catastro Nacional y de bienes afectos a reversión y el control de los mismos.
7. Los programas de producción minera. El estudio de mercados y el análisis de precios de los productos de la minería y del petróleo.
8. El estudio del estado económico-financiero de las industrias petroleras y mineras existentes en el país. La investigación y el análisis en materia de economía petrolera y minera y la intervención en la conservación y el comercio de los recursos naturales no renovables del país así como de sus derivados. El estudio y evaluación de los proyectos mineros y petroleros.

9. Las relaciones con el Consejo Nacional de Energía.

10. La intervención en todo lo relativo a los acuerdos, tratados o convenios internacionales en materia de minas e hidrocarburos en los que la República sea parte. Las relaciones de la República con los países productores de petróleo.

11. La prevención de la contaminación de las aguas por el petróleo.

12. La adopción de las medidas que juzgue convenientes acerca de las solicitudes relativas a contribuciones sobre la industria minera.

13. La verificación de si los trabajos de los concesionarios se ejecutan de conformidad con las disposiciones aplicables, a los efectos de negar o no la ejecución de las obras, o su destrucción o traslado, cuando puedan ser afectados los yacimientos o la explotación, manufactura o transporte mismos.

14. El ejercicio de la vigilancia sobre los bienes legalmente adscritos a las concesiones mineras y de hidrocarburos, y hacer que ellos sean oportunamente incorporados a los bienes nacionales, a la extinción de las correspondientes concesiones o convenios, o cuando fueren desafectados de los mismos y no se autorizare su traslado para el servicio de otra concesión.

15. La planificación y desarrollo de la industrias mineras, petroleras y petroquímicas del Estado.

El sector *Desarrollo Agropecuario* comprendería las acciones del Estado tendientes a garantizar el desarrollo integral y armónico del ámbito agropecuario del país, mediante la implementación adecuada de programas de financiamiento, mercadeo, reforma agraria y extensión o asistencia técnica integral; y en particular, las actividades siguientes:

1. El fomento, desarrollo y protección de la producción nacional en materia agrícola y pecuaria.

2. La coordinación y el control de los organismos ejecutores de la reforma agraria y la coordinación de las actividades de las instituciones de crédito agrícola y pecuario.

3. La promoción de granjas, campos de demostración, estaciones experimentales y de alimentación relacionadas con la agricultura, la selvicultura y la explotación animal.

4. La garantía del buen estado de los productos a través de acciones de Sanidad Vegetal y sanidad Animal.

5. La realización de exposiciones y ferias agropecuarias.
6. El desarrollo de programas de Asistencia técnica integral, incluyendo en éstos las actividades de extensión e investigación aplicadas al mejoramiento de los métodos de producción.
7. El programa de promoción y desarrollo ganadero, y las actividades de financiamiento al desarrollo agropecuario.
8. Los programas de mercadeo agrícola incluyendo las actividades de almacenamiento y conservación (silos y frigoríficos) de los productos agropecuarios que lo requieran.
9. La divulgación de conocimientos teóricos y prácticos en materia agropecuaria. Investigaciones científicas en materia de calidad de productos agropecuarios y estudios económicos sobre la rentabilidad del producto y su ubicación en el mercado.
10. La construcción de las obras de infraestructura que sean requeridas para el mejor cumplimiento de los programas trazados. Los servicios de ingeniería agrícola y pecuaria.
11. La dirección y administración de subsidios agropecuarios.
12. Las tierras baldías.

El sector *protección y promoción social* comprendería la promoción, protección y el bienestar social, el fomento cooperativo y desarrollo de la comunidad y en particular las siguientes actividades:

1. Los programas de asistencia y bienestar social.
2. La protección y asistencia a los ancianos e inválidos.
3. La protección y asistencia a los menores y las relaciones con los organismos creados o que se crearen para la protección de los mismos.
4. La promoción social. La coordinación de todas las actividades que en el campo realicen otros organismos del Estado.
5. El programa de desarrollo de la comunidad.
6. Los programas de financiamiento del desarrollo social y las relaciones con los entes públicos que realicen actividades en la materia.
7. La promoción del deporte y la recreación popular.

El sector *desarrollo cultural* comprendería los programas de fomento de la Cultura Nacional en sus diversas manifestaciones, y en particular las siguientes actividades:

1. La defensa, conservación y promoción del Patrimonio Cultural e Histórico de la Nación. El Acervo Histórico, Folklore, Lenguaje, Literatura Nacional. Los Monumentos Públicos Nacionales.

2. El estímulo, formación y fomento en las diversas manifestaciones como las Artes Plásticas, Teatro, Música, Danza y Cine.

Al sector *asuntos laborales* correspondería la formulación de la política laboral del país, la regulación y control de las condiciones de trabajo, las relaciones obrero-patronales, los organismos sindicales y gremiales y los niveles de empleo, y en particular las siguientes actividades:

1. Fomentar el mejoramiento de las condiciones económicas, morales e intelectuales de los trabajadores.

2. Favorecer el desarrollo de la contratación colectiva, como medio para lograr el pacífico entendimiento entre patronos y trabajadores.

3. Intervenir en la legalización, registro y clasificación de los organismos sindicales. Los programas de Seguridad Laboral y de Higiene y Seguridad Industrial.

4. Controlar y coordinar las actividades de las inspectorías y comisionadurías del trabajo a fin de que se cumplan las disposiciones legales referentes a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores y, en general, velar por la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias en materia laboral.

5. Centralizar y coordinar las relaciones de Venezuela con la Organización Internacional del Trabajo y demás organismos internacionales en materia laboral.

6. Conciliación y arbitraje en materia laboral. Las procuradurías de trabajadores.

7. El mercado del trabajo. El Servicio Nacional de Empleo.

Al sector *seguridad y previsión social* correspondería la formulación y ejecución de programas de Previsión y Seguridad Social, tendientes a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de Previsión Social. Las relaciones con las instituciones públicas y privadas de Previsión y Seguridad Social y las demás actividades que le señalen las Leyes.

El sector *educación* comprendería la programación, promoción, desarrollo y aplicación de la educación en todos sus aspectos y niveles y en particular las siguientes actividades:

1. La elaboración y ejecución de los programas de educación básica y de educación media diversificada.
2. La elaboración y ejecución de los programas de educación permanente de adultos.
3. La elaboración y ejecución de los programas de control y evaluación educativa. Las relaciones con el Instituto Nacional de Cooperación Educativa.
4. La elaboración y ejecución de los programas de desarrollo científico y tecnológico. Las relaciones con las instituciones públicas de investigación científica.
5. La elaboración y ejecución de los programas de educación tecnológica superior. Las relaciones con los Institutos Politécnicos y Universitarios de Tecnología.
6. Los programas de educación superior. Las relaciones con las Universidades oficiales y privadas.
7. El sistema de crédito educativo.
8. La creación, dotación, organización y funcionamiento de escuelas; instituciones y servicios educativos y culturales de carácter oficial. Los planes y programas de estudio.
9. La supervisión general de la enseñanza. La inspección y vigilancia de cátedras y demás establecimientos educativos de carácter privado.
10. La orientación escolar. La investigación y la experimentación pedagógicas.
11. El conferimiento de diplomas, títulos y certificados oficiales y el referendo de los que expidan las Universidades privadas.
12. La equivalencia de estudios y la reválida de certificados y títulos extranjeros.
13. Los libros de textos y el material de lectura y de enseñanza en general. La orientación de los programas educativos y culturales de radiodifusión y televisión.
14. Las colonias escolares. Los roperos escolares.
15. La profesionalización y el mejoramiento del personal técnico-docente.
16. Las condecoraciones por servicios a la educación y a la cultura. Distinciones por antigüedad al personal administrativo.

17. La coordinación de la asistencia técnica en materia educativa.

El *sector salud* comprendería la prevención, promoción y recuperación de la salud, los programas de saneamiento ambiental y de atención médica y en particular las siguientes actividades:

1. La protección, fomento, conservación y restitución de la salud.
2. Los programas, proyectos, organización, dirección técnica, administración e inspección de todos los servicios nacionales destinados a la protección, fomento, conservación y restitución de la salud. El Servicio Nacional de Salud.
3. La coordinación, reglamentación, supervisión, inspección técnica y orientación de las actividades y servicios nacionales, estatales, municipales y privadas en materia de salud pública y asistencia social.
4. La aprobación de los programas y proyectos de construcción, remodelación o ampliación de edificios destinados a servicios de salud y de asistencia social, públicos o privados.
5. La formulación, evaluación y mantenimiento al día de los planes de salud y de asistencia social, y la ejecución de los que le correspondan.
6. El establecimiento de normas técnicas sanitarias, y la vigilancia de su cumplimiento, en todo lo referente a los alimentos destinados al consumo humano.
7. El establecimiento de normas técnicas sanitarias y la vigilancia de su cumplimiento en todo lo referente al suministro de agua potable y a la producción y venta de productos farmacéuticos, cosméticos y sustancias similares de uso humano.
8. El registro y control de títulos de profesiones médicas y paramédicas y la inspección y vigilancia del ejercicio de toda profesión o actividad que en alguna forma tenga relación con la atención a la salud así como la aprobación de los estatutos o reglamentos internos de los respectivos Colegios y sus Federaciones, de acuerdo con las leyes respectivas.
9. El establecimiento de normas técnicas sanitarias sobre cualquier género de edificaciones e instalaciones para uso humano y, en general, sobre higiene pública y social.
10. La organización y dirección de los servicios de veterinaria que tengan relación con la salud pública y la inspección y asesora-

miento técnico-sanitario de los que funcionen adscritos a dependencias gubernamentales o dependan de entidades privadas.

11. Colaborar en la planificación y dirección de la asistencia de las comunidades en situaciones de emergencia, tales como brotes epidémicos, terremotos, inundaciones, maremotos y, en general, en catástrofes o calamidades en las cuales estén en peligro la salud o el bienestar público, así como en la coordinación de las actividades que a tales fines desarrollen entidades nacionales, estatales, municipales y privadas.

12. Las actividades de saneamiento del medio y la construcción de obras relacionadas con dichas actividades que no estén atribuidas a otras entidades gubernamentales.

13. El asesoramiento técnico-sanitario y la aprobación de todas las obras de saneamiento ambiental que sean ejecutadas por otros organismos públicos o privados.

14. El establecimiento de normas técnicas sanitarias en el campo de la higiene ocupacional y la vigilancia sanitaria en el desarrollo de las actividades en los ambientes laborales.

15. El establecimiento de normas técnicas sanitarias dirigidas a evitar o reducir los riesgos para la salud que implique la realización de los procesos de industrialización, de desarrollo agrícola, de desarrollo urbanístico y otros.

16. La promoción y utilización de los servicios de ayuda técnica o material convenidos con organismos extranjeros o internacionales en el campo de la salud o de la asistencia social.

El sector *urbanismo y vivienda* comprendería los programas de desarrollo urbano, ordenación territorial, régimen y uso del suelo; financiamiento y construcción de viviendas, y regulación y control de alquileres y en particular las siguientes actividades:

1. La planificación urbanística. Establecimiento y aplicación de las normas sobre régimen y uso del suelo con fines urbanísticos.

2. El programa de urbanización y renovación urbana.

3. El programa de desarrollo, construcción, regulación, mantenimiento y control de los servicios de acueductos y cloacas, incluidos los rurales, y la coordinación de las actividades relativas al desarrollo y prestación de los servicios urbanos.

4. La planificación de la vialidad urbana y los programas de vialidad general.

5. El financiamiento y construcción de la vivienda popular.
6. La orientación y regulación del sistema de financiamiento a la vivienda y de crédito inmobiliario, desarrollado por particulares.
7. La regulación y control de los alquileres de viviendas y locales.
8. El establecimiento de normas técnicas relativas a urbanismo, arquitectura, construcción, mantenimiento y conservación de edificios y obras urbanas.

El *sector transporte* comprendería la planificación, prestación, regulación y control de los servicios de transporte terrestre, marítimo y aéreo y la vialidad, y en particular las siguientes actividades:

1. La construcción, ampliación y mantenimiento de carreteras y vías de transporte terrestre.
2. La regulación y control de la circulación, tránsito y transporte terrestre.
3. La prestación de los servicios de transporte terrestre.
4. La construcción y operación de aeródromos y aeropuertos.
5. La regulación y control de la navegación y transporte aéreo.
6. La prestación de los servicios de transporte aéreo.
7. La construcción y operación de puertos y canales de navegación.
8. La regulación y control de la navegación y transporte marítimo.
9. La prestación de los servicios de transporte marítimo y fluvial.
10. La formulación de normas técnicas para la construcción y mantenimiento de las obras de infraestructura vial y para el manejo y administración de los terminales de pasajeros para los diversos tipos de transporte.

El *sector comunicaciones* comprendería la regulación, control y prestación de los servicios de telecomunicaciones y correos y en particular las siguientes actividades:

1. La regulación y control de los medios de comunicación social, a cargo de particulares. La radiodifusión y la televisión.

2. La regulación, control y prestación de los servicios de teléfonos, telégrafos y correos.

El sector *recursos naturales renovables* comprendería las acciones del Estado destinadas a garantizar el desarrollo, protección y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables mediante su evaluación, ordenación, fomento y regulación; y en particular las siguientes actividades:

1. El inventario de los recursos naturales renovables del país.
2. La formulación de la política para su fomento, conservación y racional aprovechamiento.
3. La regulación y control de los recursos hidráulicos. Las aguas subterráneas.
4. El aprovechamiento y administración de las aguas.
5. La construcción de obras para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos.
6. La regulación y control de los recursos forestales. Los Parques Nacionales y las zonas protectoras.
7. El aprovechamiento y administración de los recursos forestales.
8. La protección y control de la fauna y la flora. La caza y la pesca.
9. Regulación y control del uso de pesticidas y productos químicos de fumigación.
10. Prevención y extinción de incendios forestales.
11. La regulación y control de los suelos. Los estudios edafológicos, de calidad de los suelos. Catastro de suelos.

104. Ahora bien, no puede decirse con propiedad que en Venezuela hayan existido verdaderos Sectores Administrativos que agrupen las funciones básicas del Estado. Tradicionalmente el término Sector se había venido utilizando como una categoría analítica, útil para la comprensión de la realidad administrativa del país, pero no se había aplicado como criterio fundamental en el momento de la creación de unidades administrativas o de la distribución de programas gubernamentales.

Sin embargo, es evidente que algunas de las actividades públicas más típicas o diferenciadas presentan una agrupación fun-

cional, mientras que, en otras ramas de actividad existe una gran dispersión de programas que, debiendo integrar un determinado sector, están distribuidos en un conjunto inorgánico de entidades.

Por otra parte un inadecuado aprovechamiento de los recursos humanos y financieros, duplicaciones de esfuerzos y, sobre todo, una deficiente prestación de servicios al ciudadano y al país produce gran dificultad al momento de intentar una efectiva planificación integral.

Por otra parte, ni siquiera en aquellas agrupaciones más coherentes de actividades, los Ministerios respectivos han actuado como verdaderos organismos centrales de Sistemas Sectoriales, orientando su funcionamiento en términos de las metas definidas por los Planes de Desarrollo, tanto nacionales como sectoriales.

Las circunstancias descritas han conducido a que la Comisión de Administración Pública, proponga el agrupamiento de los programas definidos en el IV Plan de la Nación, en un conjunto de veinte (20) Sectores de Actividad Pública antes señalados. Esta agrupación de programas se considera como la hipótesis fundamental sobre la cual la Comisión de Administración Pública adelanta sus labores, en un intento por producir el esquema más coherente para la sectorialización de la Actividad Pública Venezolana.

La dispersión programática señalada se hace evidente en el gráfico⁵⁵ donde se puede observar cómo los sectores que tienen una más clara agrupación de programas son: Política Exterior, Defensa Nacional, Justicia, Hidrocarburos y Minería, Desarrollo Agropecuario, Asuntos Laborales y Comunicaciones. Los Sectores que presentan una relativa dispersión de programas son: Turismo, Política Interior, Educación, Salud, Comercio y Desarrollo Cultural. Los Sectores que aparecen con una mayor dispersión son: Promoción y Protección Social, cuyas actividades están repartidas entre la Presidencia de la República, CORDIPLAN y los Ministerios de Justicia, Fomento, Agricultura y Cría, Educación y Sanidad y Asistencia Social; el sector Desarrollo Industrial con programas distribuidos en el Ministerio de Fomento, el de Minas e Hidrocarburos, la Corporación Venezolana de Guayana y CORPORIENTE; de igual forma tienen gran dispersión de programas varios organismos desvinculados entre sí en los sectores de Desarrollo Urbano y Vivienda, Finanzas, Previsión y Seguridad Social, Transporte y Recursos Naturales Renovables.

Ahora bien, tomando en cuenta los referidos *grupos de sectores*, los sectores y sus programas básicos de actividad pública, los cuales

55. Distribución de los Programas que Actualmente Ejecuta la Administración Pública Nacional entre los Sectores de Actividad Propuestos, que se adjunta.

a su vez pueden ser subdivididos en subsectores y subprogramas respectivamente, se propone la reestructuración ministerial que a continuación se expone.

3. LA REFORMA DE LOS MINISTERIOS DEL GRUPO DE POLÍTICA, DEFENSA Y SEGURIDAD PÚBLICA

3.1. *El Ministerio de Relaciones Interiores*

105. El Ministerio de Relaciones Interiores tendría a su cargo el sector de política interior y, por tanto, las actividades de seguridad pública, de relaciones políticas e intergubernamentales, de identificación y extranjería, lo que daría origen a tres Direcciones Generales: la Dirección General de Seguridad Pública, la Dirección General de Relaciones Políticas y la Dirección General de Identificación y Extranjería.

La Dirección General de Seguridad Pública asumiría las actividades de seguridad pública, y desarrollaría los siguientes programas:

a. El programa de servicios de inteligencia y seguridad del Estado, a cargo de la actual Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP).

b. El programa de control y seguridad de fronteras, actualmente no completamente estructurado, y parcialmente a cargo de la Dirección de Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores, y

c. El programa de Relaciones con las Fuerzas Armadas de Cooperación, institución de las Fuerzas Armadas con competencias nacionales en materia de policía administrativa especial, el cual implicaría, asimismo, la coordinación de todas las oficinas de enlace con las Fuerzas Armadas de Cooperación que existen en los diversos Ministerios.⁵⁶

106. La Dirección General de Relaciones Políticas a la cual corresponderían las relaciones políticas e intergubernamentales del Ejecutivo Nacional, y las de éste con los otros Poderes Nacionales, estatales y municipales; y tendría asignados los siguientes programas:

a. El programa de Ceremonial, actualmente a cargo de la Dirección del Ceremonial y Acervo Histórico de la Nación.

b. El programa de Relaciones con los Poderes Públicos nacionales, a cargo, parcialmente de la Dirección de Política, y el cual concentraría las relaciones administrativas e institucionales del Ejecutivo Nacional con el Poder Legislativo, distintas a las que

56. Véase N° 113.

deben concentrarse en el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República, que son de carácter estrictamente político;⁵⁷ y las relaciones con el Consejo Supremo Electoral.

c. El programa de relaciones con los Estados, Municipalidades y Territorios Federales, particularmente en relación al Situado Constitucional, que parcialmente ejerce en el presente la misma Dirección de Política.

107. A la Dirección General de Identificación y Extranjería se asignarían las que corresponden en la actualidad a la Dirección Nacional de Identificación y Extranjería y las previstas en la nueva Ley Orgánica de Identificación de 25 de agosto de 1971.

Por otra parte, la reforma del Registro Civil habría de atribuir a esta Dirección General las funciones de órgano central del sistema de registro civil, vinculado a las actividades de identificación.

3.2. *El Ministerio de Relaciones Exteriores*

108. El Ministerio de Relaciones Exteriores asumiría el sector de relaciones exteriores y los subsectores de política internacional y de servicio exterior, lo que daría origen a dos Direcciones Generales: la Dirección General de Política Internacional y la Dirección General del Servicio Exterior.

109. La Dirección General de Política Internacional tendría a su cargo el subsector de política internacional, desarrollado además a través de las Embajadas y Consulados venezolanos en el exterior, y estaría a cargo de los siguientes programas:

a. El programa de Relaciones Políticas Internacionales, actualmente a cargo de la Dirección de Política Internacional;

b. El programa de Relaciones Económicas Internacionales, actualmente desarrollado por la asesoría económica del Ministro y el cual concentraría la coordinación a efectos diplomáticos, en materia de comercio exterior y de exportación, con el Ministerio de Industria y Comercio y con el Ministerio de Minas e Hidrocarburos.⁵⁸

c. El programa de Relaciones Culturales Internacionales, desarrollado en el presente por la Oficina de Relaciones Culturales del Ministerio.

d. El programa de Fronteras, actualmente a cargo de la Dirección de Fronteras, y el cual debe excluir todo lo relativo a se-

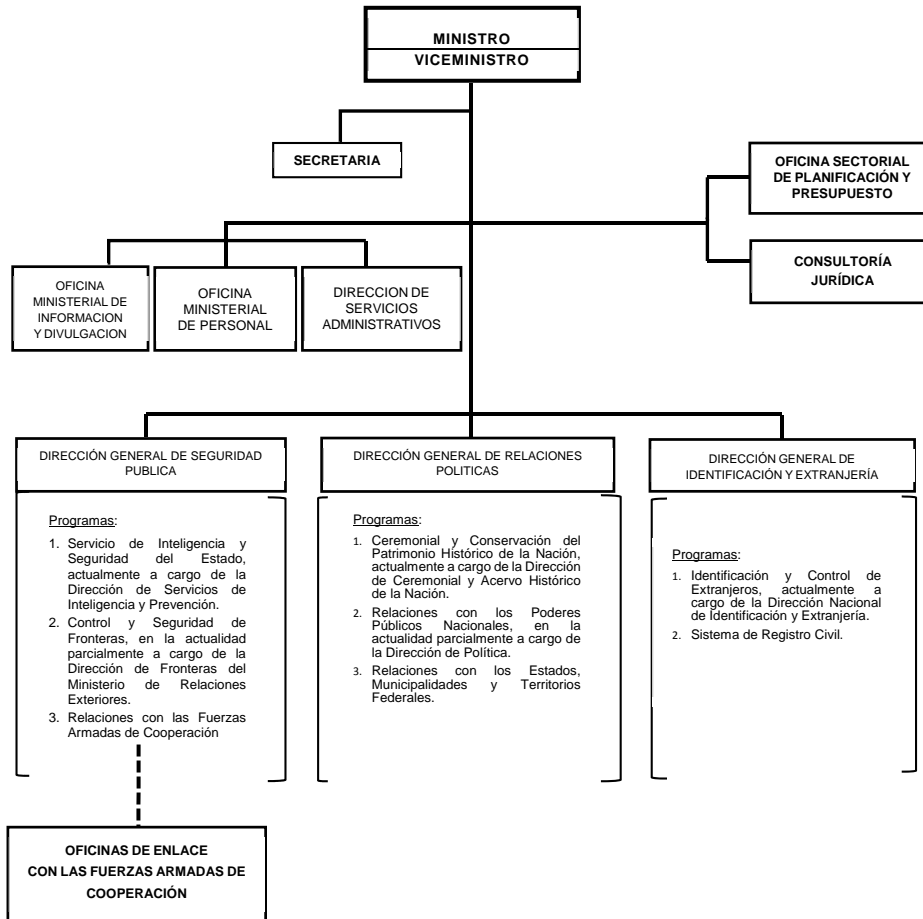
57. Véase N° 63.

58. Véanse Nos. 130 y 136.

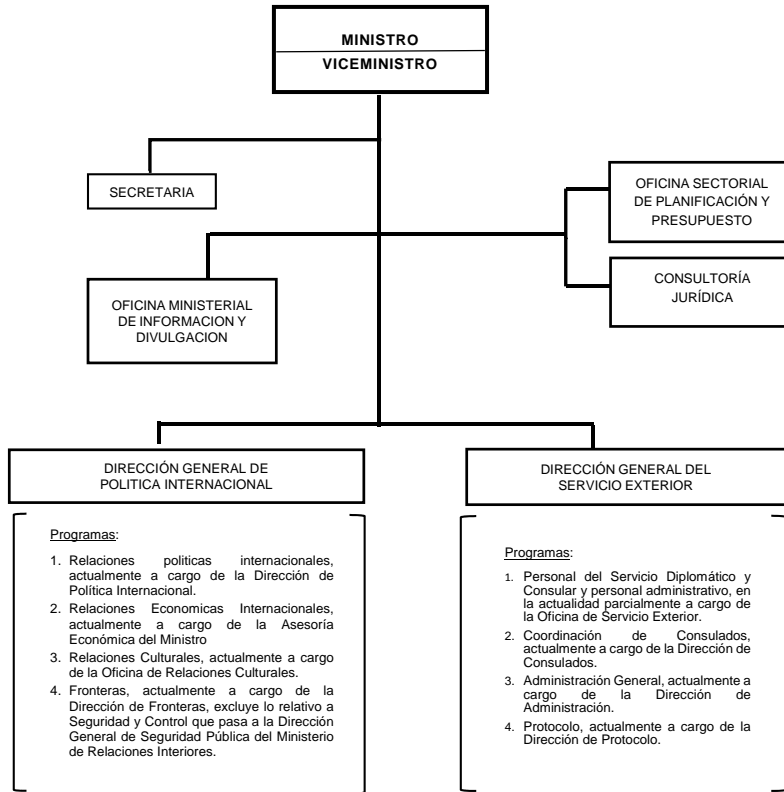
GRUPO A
POLITICA, DEFENSA Y SEGURIDAD PUBLICA

SECTORES		2. POLITICA EXTERIOR	3. DEFENSA NACIONAL	4. JUSTICIA Y CULTOS
SUBSECTORES				
<p>a) SEGURIDAD PUBLICA. b) RELACIONES POLITICAS INTERGUBERNAMENTALES c) IDENTIFICACION Y EXTRANJERIA d) RELACIONES POLITICAS INTERGUBERNAMENTALES</p>	<p>a) POLITICA INTERNACIONAL b) SERVICIO EXTERIOR</p>	<p>a) DEFENSA TERRESTRE b) DEFENSA NAVAL c) DEFENSA AEREA d) COOPERACION</p>		
MINISTERIOS EJES DE LOS SECTORES				
<p>RELACIONES INTERIORES</p>	<p>RELACIONES EXTERIORES</p>	<p>DEFENSA</p>	<p>JUSTICIA</p>	
ENTES DESCENTRALIZADOS				
AGRUPAN FUNCIONES QUE ACTUALMENTE EJECUTAN O ESTAN ATRIBUIDOS A:				
<p>RELACIONES INTERIORES 1. INTELIGENCIA Y PREVENCIÓN 2. IDENTIFICACIÓN Y EXTRANJERÍA 3. SERVICIO EXTERIOR 4. POLÍTICA 5. FRONTERAS, CONTROL Y SEGURIDAD</p>	<p>RELACIONES EXTERIORES 1. PROGRAMA DE FRONTERAS 2. POLÍTICA INTERNACIONAL 3. SERVICIO EXTERIOR 4. SERVICIO EXTERIOR 5. CONSULADOS 6. RELACIONES CULTURALES 8. ADMINISTRACIÓN</p>	<p>DEFENSA 1. EJERCITO 2. MARINA 3. FUERZA AEREA 4. F.A.C. 5. ESTADOMAYOR COMUNTO 6. COMANDO EN JEFE GENERAL DE LAS FUERZAS ARMADAS 7. PSPA 8. CIRCULO DE LAS F.F.A.A. 9. OPIRE</p>	<p>JUSTICIA 1. JUSTICIA Y REGISTRO PUBLICO 2. CULTOS 3. COMANDO EN JEFE GENERAL DE LA NACION 4. CONSULTORIA JURIDICA 5. INSTITUTO DE CODIFICACION Y JURISPRUDENCIA 6. INSTITUTO DE INVESTIGACION Y REGISTRO 7. POLITICA JUDICIAL 8. PRISIONES</p>	

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL
I. MINISTERIO DE RELACIONES INTERIORES



ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL
2. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES



guridad y control de las mismas, lo cual pasaría a la Dirección General de Seguridad Pública del Ministerio de Relaciones Interiores.⁵⁹

110. A la Dirección General del Servicio Exterior se asignaría el subsector Servicio Exterior, y asumiría funciones que en otros Ministerios equivaldrían a una Dirección General de Servicios. Esta Dirección General estaría a cargo de los siguientes programas:

- a. El programa de personal del servicio diplomático y consular y del personal administrativo, parcialmente a cargo de la Oficina del Servicio Exterior del Ministerio, al cual se agregaría las actividades conexas con la formación del personal para el servicio exterior.
- b. El programa de coordinación de Consulados actualmente en la Dirección de Consulados.
- c. El programa de Administración General que desarrolla en el presente la Dirección de Administración del Ministerio.
- d. El programa de Protocolo atribuido en la actualidad a la Dirección de Protocolo.

3.3. *El Ministerio de Defensa*

111. El Ministerio de Defensa tendría a su cargo el sector Defensa Nacional, integrado básicamente por los subsectores de Defensa Terrestre, Defensa Naval, Defensa Aérea y Cooperación, los cuales dan origen a cuatro unidades equivalentes a las Direcciones Generales en los demás Ministerios: Comandancia General del Ejército; Comandancia General de la Marina; Comandancia General de la Aviación; y Comandancia General de las Fuerzas Armadas de Cooperación.

112. Además, es de destacar que las características propias del Ministerio de la Defensa hacen que en el Estado Mayor Conjunto se sitúe una Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto de acuerdo al sistema nacional de planificación; por otra parte, también dependiendo del Despacho del Ministro se integraría una Dirección General de Servicios, con los servicios de apoyo de las cuatro Comandancias Generales y que son el servicio de justicia militar, de informaciones, de armamento, de abastecimiento, de conscripción, de sanidad y asistencia médica, de transmisiones, de capellanía, de instrucción militar, y de previsión social.

A esta Dirección General de Servicios, y en relación al servicio de previsión social, debería vincularse el Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA); Instituto al cual podrían fundirse los

59. Véase N° 105, letra c.

otros dos institutos conexos con la materia: el Círculo de las Fuerzas Armadas y el Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Disponibilidad y Retiro (OFIDIR), los cuales podrían desaparecer como tales.⁶⁰

113. A la Comandancia General del Ejército correspondería el subsector de Defensa Terrestre y los programas conexos con la misma.

A la Comandancia General de la Marina, correspondería el subsector de defensa naval y los programas conexos con la misma. El Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales, se vincularía directamente a esta Comandancia una vez reformado.⁶¹

La Comandancia General de la Aviación, tendría a su cargo el subsector de defensa aérea, y los programas conexos con la misma.

La Comandancia General de las Fuerzas Armadas de Cooperación, tendría a su cargo el subsector de cooperación en funciones de policía administrativa especial, y particularmente, en el mantenimiento de la seguridad y el orden público, y los programas conexos con la misma, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Interiores.⁶²

3.4. *El Ministerio de Justicia*⁶³

114. El Ministerio de Justicia tendría a su cargo el sector justicia y por tanto los programas de prevención y represión del delito, legislación y seguridad jurídica y control y regulación de los cultos. Estos tres programas darían lugar a tres direcciones generales: la Dirección General de Defensa Social; la Dirección General de Legislación y Seguridad Jurídica; y la Dirección General de Justicia y Cultos.

115. La Dirección General de Defensa Social, a cargo de los programas de Defensa Social definidos en el IV Plan de la Nación (Cap. IX), tendría a su cargo los siguientes programas vinculados a las actividades de prevención y represión del delito.

a. El programa de prevención del delito, actualmente a cargo de la Dirección de Prevención del Delito del Ministerio de Justicia.

60. Véase N° 235.

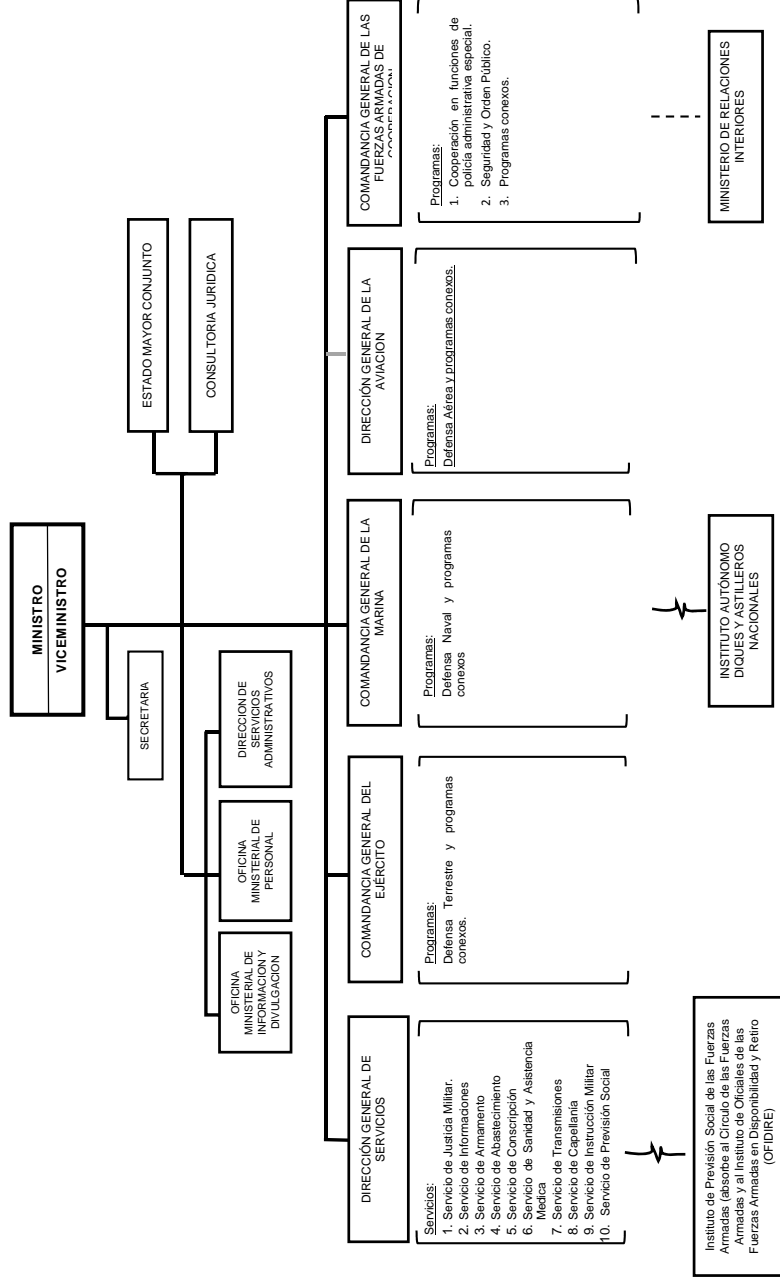
61. Véase N° 235.

62. Véase N° 105.

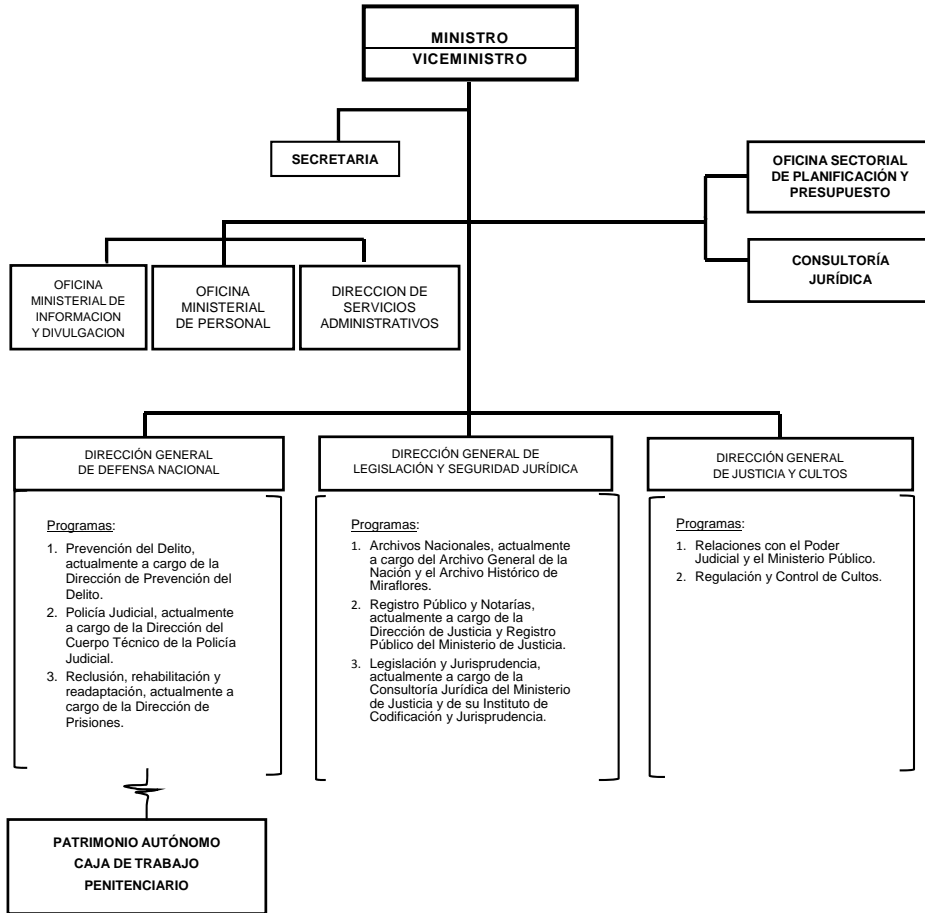
63. En el *Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa en Venezuela* de la Comisión de Administración Pública (2ª Parte, Vol. II), 1971, se planteó como alternativa que los programas a cargo de un Ministerio de Justicia podrían distribuirse entre el Ministerio de Desarrollo Social (programas de Defensa Social) y el Ministerio de Relaciones Interiores. Véase Nos. 105 y siguientes y 148 y siguientes.

GRUPO A: POLITICA, DEFENSA Y SEGURIDAD PUBLICA
 SECTOR 3: DEFENSA NACIONAL
 SUBSECTORES:
 a) DEFENSA TERRESTRE
 b) SERVICIO NAVAL
 c) DEFENSA AEREA
 d) COOPERACION

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL
 2. MINISTERIO DE LA DEFENSA



ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL
4. MINISTERIO DE JUSTICIA



b. El programa de Policía Judicial, actualmente a cargo de la Dirección del Cuerpo Técnico de la Policía Judicial del Ministerio de Justicia.

c. El programa de reclusión, rehabilitación y readaptación a cargo de la Dirección de Prisiones del Ministerio de Justicia. La Caja de Trabajo Penitenciario como ente descentralizado, debería ser convertida de Instituto Autónomo que es en la actualidad, a patrimonio autónomo.⁶⁴

116. A la Dirección General de Legislación y Seguridad Jurídica corresponderían las funciones de legislación y seguridad jurídica, y desarrollaría los siguientes programas:

a. El programa de archivos nacionales (compilación y conservación de documentos públicos), actualmente a cargo del Archivo General de la Nación y del Archivo Histórico de Miraflores.

b. El programa de registro público y notaría, desarrollado en la actualidad por la Dirección de Justicia y Registro Público del Ministerio de Justicia.

c. El programa de legislación y jurisprudencia, actualmente a cargo de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia y de su Instituto de Codificación y Jurisprudencia, y el programa de informática jurídica.

117. A la Dirección General de Justicia y Cultos, corresponderían las relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Público, especialmente con el Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General de la República, y las actividades de regulación y control de los cultos establecidos en el país.

4. LA REFORMA DE LOS MINISTERIOS DEL GRUPO DE DESARROLLO ECONOMICO

4.1. *El Ministerio de Hacienda*

118. El Ministerio de Hacienda propuesto reformaría el actual Ministerio de Hacienda y tendría a su cargo el sector finanzas y el sistema de Finanzas Públicas y los subsistemas de ingresos públicos, tesorería, contabilidad, patrimonio del Estado, control del gasto público, los cuales darían origen a tres Direcciones Generales: Dirección General de Ingresos Públicos; Dirección General de Contabilidad y Control del Gasto Público; y Dirección General de Asuntos Financieros.

119. En el ámbito de los servicios de apoyo del Despacho del Ministro, es necesario destacar que la actual Dirección de Investigaciones Económicas de la Dirección General de Finanzas Públi-

64. Véase N° 252.

cas se integraría a la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto. Además, en el Despacho del Ministro también funcionaría la Dirección de Inspección y Fiscalización del Ministerio.

120. La Dirección General de Ingresos Públicos, tendría a su cargo el subsistema de ingresos públicos, y estaría a cargo de los siguientes programas:

a. El programa de ingresos ordinarios (rentas), actualmente a cargo de la Dirección General de Rentas y de sus Direcciones de Renta Interna y de Aduanas y de la Administración del Impuesto sobre la Renta.

b. La programación y análisis del crédito público (ingresos extraordinarios), actualmente a cargo de la Dirección de Crédito Público de la Dirección General de Finanzas Públicas.

121. A la Dirección General de Contabilidad y Control del Gasto Público corresponderían los subsistemas de contabilidad pública, tesorería, racionalización y control del gasto público y patrimonio del Estado, y estaría a cargo de los siguientes programas:

a. El programa de contabilidad pública, bajo la responsabilidad de una Dirección Nacional de Contabilidad. La unidad encargada de este programa debe estructurarse como órgano central del sistema de contabilidad pública, tal como se ha definido dicho sistema en la Tercera Parte de este Informe,⁶⁵ y, por tanto, debe estar en estrecha relación con las unidades de contabilidad de las Direcciones Generales de Servicios de todos los Ministerios e Institutos Autónomos. Asimismo, la Dirección Nacional de Contabilidad, como órgano central del sistema de contabilidad nacional, debe tener una estrecha relación con la Contraloría General de la República, con los servicios de Tesorería, con el Banco Central de Venezuela y con la Oficina Central de Presupuesto de la Presidencia de la República.

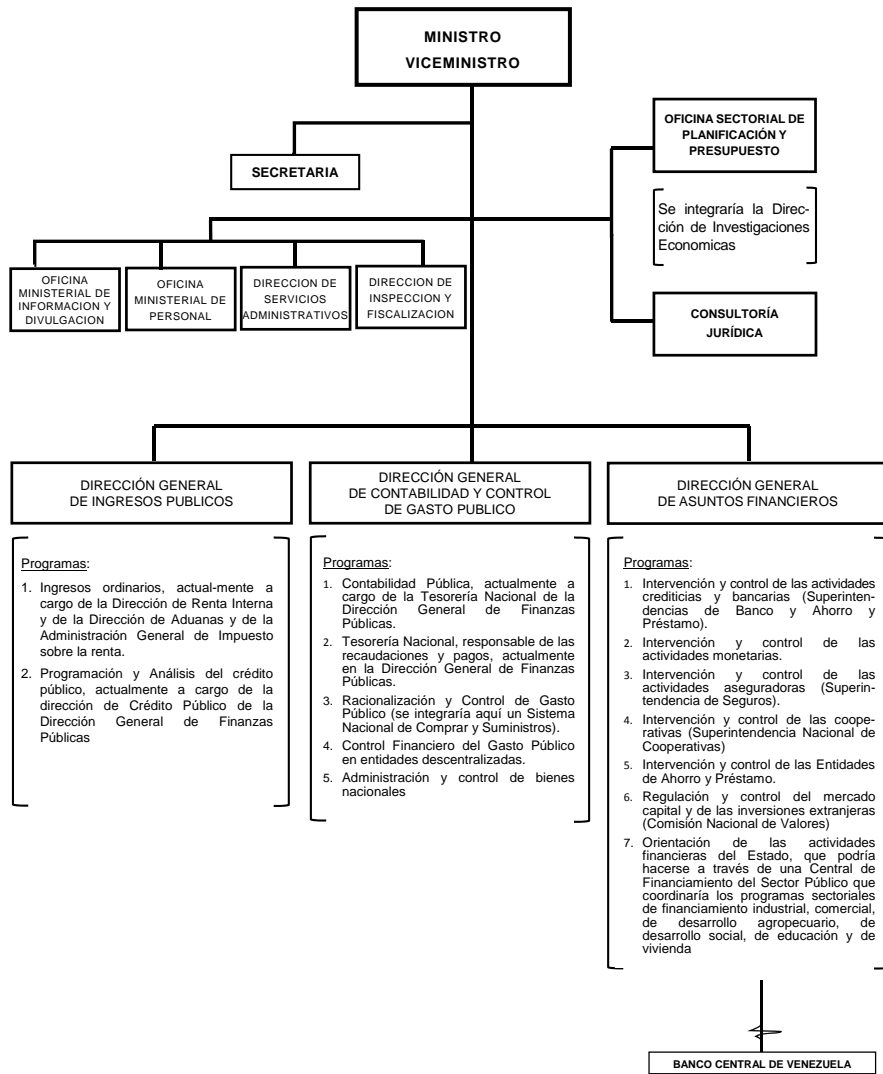
b. El programa de Tesorería Nacional a cargo de las recaudaciones y pagos, actualmente en la Dirección General de Finanzas Públicas, unidad que realizaría, en especial, los programas de recaudación de rentas y pagos.

c. El programa de racionalización y control del gasto público, implicaría las labores de análisis del gasto y las propuestas de racionalización. En la unidad administrativa encargada de este programa, que podría ser una Dirección de Racionalización del Gasto, habrían de integrarse los elementos centralizados del Sistema Nacional de Compras y Suministros tal como se ha definido dicho sistema en la Tercera Parte de este Informe.⁶⁶

65. Véanse Nos. 484 y siguientes.

66. Véase N° 525 y siguientes.

ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL
 5. MINISTERIO DE HACIENDA



Por otra parte, esta Dirección General debe asumir el programa de control financiero del gasto público en las entidades descentralizadas, ejercido a través de los Comisarios Financieros.⁶⁷

d. El programa de administración y control de bienes nacionales, en especial, del programa de contabilidad de bienes nacionales, como parte del sistema nacional de contabilidad a que se ha hecho referencia anteriormente.

En esta Dirección General y en una Dirección Nacional del Patrimonio del Estado, se centralizaría un catastro de los bienes inmuebles de la República, con el objeto de poder determinar y saber exactamente la naturaleza y número de los inmuebles pertenecientes al Estado, lo que implicaría una reforma del Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Estos programas relativos a los bienes nacionales materialmente serían nuevos, e implicarían la revisión de los que en la actualidad desarrolla la Dirección de Administración del Ministerio de Hacienda.

122. La Dirección General de Asuntos Financieros, tendría a su cargo el sector finanzas o de asuntos financieros, monetarios y crediticios, y, por tanto, todos los programas de intervención del Estado sobre los referidos aspectos de la vida nacional. Entre esos programas es de destacar:

a. El programa de intervención y control de las actividades crediticias y bancarias, por lo que quedarían adscritas a dicha Dirección General, la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Entidades de Ahorro y Préstamo. Asimismo, las relaciones del Ejecutivo Nacional con el Consejo Bancario Nacional corresponderían a la Dirección General de Asuntos Financieros.

b. El programa de intervención y control de las actividades monetarias, por lo que asumiría las relaciones del Ejecutivo Nacional con el Banco Central de Venezuela.

c. El programa de intervención y control de las actividades aseguradoras, por lo que le quedaría adscrita la Superintendencia de Seguros, actualmente dependiendo del Ministerio de Fomento.

d. Los programas de intervención y control de las actividades bancarias y del sistema de ahorro y préstamo, a través de las Superintendencias respectivas.

e. El programa de intervención y control de las cooperativas, por lo que le quedaría adscrita la Superintendencia Nacional de Cooperativas, actualmente dependiendo del Ministerio de Fomento.⁶⁸

67. Véase N° 234.

68. Véase N° 151, letra c.

f. El programa de regulación y control del mercado de capitales y de las inversiones extranjeras, por lo que le quedaría adscrita la futura Comisión Nacional de Valores.

123. A la Dirección General de Asuntos Financieros correspondería además, el programa de orientación de las actividades financieras del Estado que podría realizarse a través de una Central de Financiamiento del Sector Público, y que coordinaría todos los programas sectoriales de financiamiento industrial, comercial, de desarrollo agropecuario, de desarrollo social, de educación y de vivienda.⁶⁹

4.2. *El Ministerio de Industria y Comercio*

124. El Ministerio de Industria y Comercio, sustituirá al actual Ministerio de Fomento, y tendría a su cargo los sectores de desarrollo industrial, de comercio interior y exterior y turismo. Ello daría origen a seis Direcciones Generales: Dirección General de Promoción Industrial y Desarrollo Tecnológico; Dirección General de Financiamiento Industrial; Dirección General de Producción Industrial; Dirección General de Comercio Exterior; Dirección General de Comercio Interior; y Dirección General de Turismo.

125. A nivel del Despacho del Ministro, reviste gran importancia la estructuración de la Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto, que se ocuparía, principalmente, de la planificación del sector de desarrollo industrial, a la cual deberían trasladarse las funciones de programación que en este campo desarrolla la Corporación Venezolana de Fomento.

Asimismo, al Despacho del Ministro de Industria y Comercio debería adscribirse el Consejo de Economía Nacional, regulado por Decreto N° 211 de 8 de marzo de 1946.⁷⁰

126. En el campo de los sectores de desarrollo industrial y de desarrollo tecnológico e integrados dentro de un sistema de desarrollo industrial, todos los programas relacionados con los mismos, para la ejecución de los programas de la industria manufacturera definidos en el IV Plan de la Nación (Cap. XII), se integrarían las siguientes Direcciones Generales:

La Dirección General de Promoción Industrial y Desarrollo Tecnológico a cargo de los siguientes programas:

a. El programa de promoción industrial, actualmente a cargo de la Dirección de Industrias del Ministerio de Fomento, y la cual tendría a su cargo todas las actividades de administración de la

69. Véanse Nos. 127, 130, letra c, 144, 151, letra e, 163 y 170, letra b.

70. Publicado en Gaceta Oficial N° 21.953 de 8 de marzo de 1946.

política industrial. Además, le estarían adscritos los programas de administración de subsidios industriales, en particular, el subsidio al consumo de la leche, actualmente adscrito al Despacho del Ministro de Fomento. La administración de subsidios agropecuarios debería pasar al Ministerio de Desarrollo Agropecuario.⁷¹ Por otra parte, a este programa le estarían adscritos las relaciones del Ministerio con la Fundación Instituto Venezolano de Productividad, y las actividades de promoción industrial que realiza la Corporación Venezolana de Fomento.

b. El programa de protección industrial, actualmente a cargo de la Dirección de Industria y de la Dirección de Registro de la Propiedad Industrial del Ministerio de Fomento, y el cual asumiría las actividades de normalización y control de calidad.

c. El programa de desarrollo tecnológico con fines industriales.

127. La Dirección General de Financiamiento Industrial a cargo del programa de financiamiento industrial, actualmente desarrollado por diversos entes descentralizados: la Corporación Venezolana de Fomento, el Banco Industrial de Venezuela, la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria, y los Bancos de Fomento Regional (Banco de Fomento Regional Coro C. A., Banco de Fomento Regional de los Andes C. A., Banco de Fomento Regional Guayana C. A., y Banco de Fomento Regional Zulia C. A.).

En este sentido, se estima necesario proceder a una integración efectiva de los programas de financiamiento industrial, sea refundiendo la Corporación Venezolana de Fomento, el Banco Industrial de Venezuela y la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria en un gran Banco de Desarrollo venezolano, o estructurando una organización tipo holding con todos los programas de financiamiento industrial.⁷²

Por otra parte, y en todo caso, debe reformarse radicalmente a la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria, ya que en la actualidad funciona como un patrimonio autónomo de dudosa legalidad, e integrarse su programa a los programas de financiamiento industrial, en la forma indicada anteriormente.⁷³

Asimismo, deben adscribirse al programa de financiamiento industrial, todos los programas regionales de financiamiento, tanto los que se realizan a través de los Bancos Regionales de Fomento, adscritos a la Corporación Venezolana de Fomento, como los que desarrollan la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana

71. Véase N° 144.

72. Véase N° 237.

73. Véase N° 237.

(Corpozulia), la Corporación de Desarrollo de la Región Nor Oriental (Corporiente), y la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-occidental (Corpooccidente), las cuales deben adscribirse al Ministerio de Industria y Comercio.⁷⁴

128. La Dirección General de Producción Industrial, a cargo del programa de producción industrial, actualmente desarrollado por diversos entes descentralizados,⁷⁵ el cual sería objeto de una integración e institucionalización administrativa en un holding de producción industrial adscrito a la Dirección General de Producción Industrial, del cual dependerían las industrias adscritas a la Corporación Venezolana de Fomento, y las siguientes actividades industriales: la industria siderúrgica estatal, a cargo de la empresa CVG Siderúrgica del Orinoco S. A. (SIDOR), actualmente adscrita a la Corporación Venezolana de Guayana; la industria eléctrica estatal, a cargo de las empresas CVG Electrificación del Caroní S. A. (EDELCA), adscrita actualmente a la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), y Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE), adscrita actualmente a la Corporación Venezolana de Fomento, las cuales a su vez deberían ser objeto de una fusión; y la industria petroquímica estatal, actualmente a cargo del Instituto Venezolano de Petroquímica (IVP), adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos y todas sus empresas filiales, entre ellas, la Empresa Nacional de Salinas y la Venezolana del Nitrógeno S. A. (NITROVEN).⁷⁶ En todo caso, esta industria tendría que desarrollarse necesariamente en estrecho contacto con los organismos del sector hidrocarburos, por lo que eventualmente, inclusive, podría pensarse en la integración de un holding petroquímico y de hidrocarburos, adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

El holding de producción industrial adscrito al Ministerio de Industria y Comercio, tendría a su cargo el programa de energía definido en el IV Plan de la Nación (Cap. XIV).

Por otra parte, el desarrollo de una flota marítima nacional exigiría la integración de una industria de construcciones navales, con la revisión del funcionamiento del actual Instituto Diques y Astilleros Nacionales (IADAN).

129. A la Dirección General de Comercio Interior se le atribuiría el subsector de comercio interior, con los siguientes programas ejercidos por la actual Dirección de Comercio:

a. El programa de promoción del comercio interior. Le quedarían adscritos el Banco Comercial de Maracaibo C. A. y el Banco de Fomento Comercial de Venezuela C. A.

74. Véase N° 237.

75. Véase N° 238.

76. Véase N° 238.

b. Los programas de protección al consumidor, y de fiscalización del Comercio.

c. El programa de investigación y control del comercio interior.

d. El programa de metrología legal, actualmente a cargo del Servicio Nacional de Metrología legal de la misma Dirección.

130. La Dirección General de Comercio Exterior, tendría a su cargo el subsector de comercio exterior y todos los programas integrados dentro del sistema de comercio exterior, actualmente a cargo del Instituto de Comercio Exterior, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores.

La creación de la Dirección General de Comercio Exterior implicaría la reforma del Instituto de Comercio Exterior,⁷⁷ y la transferencia de muchas de sus funciones y programas a esta Dirección General, la cual tendría los siguientes programas:

a. El programa de promoción del comercio exterior, actualmente atribuido al Instituto de Comercio Exterior. Este programa asumiría las actividades en materia de ferias y exposiciones, actualmente a cargo de la Dirección de Comercio del Ministerio de Fomento, actividades éstas que podrían organizarse bajo la forma de un patrimonio autónomo.

b. El programa de investigación y control del comercio exterior, así como las actividades de coordinación en la ejecución de la política de comercio exterior por los diversos organismos públicos.

c. El programa de financiamiento de comercio exterior, el cual podría asignarse a un ente descentralizado, en particular un Instituto de Comercio Exterior.⁷⁸

d. El programa de integración económica y de relaciones con los organismos de integración económica, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.⁷⁹

131. La Dirección General de Turismo, tendría a su cargo el sector turismo y todos los programas que lo integran, en especial, el Programa de Turismo definido en el IV Plan de la Nación (Cap. XX). Como ente de ejecución descentralizado, se estructuraría la Corporación Nacional de Turismo en sustitución de la Corporación Nacional de Turismo C. A. (CONAHOTU), la cual, en todo caso, estaría adscrita a la Dirección General de Turismo.⁸⁰

77. Véase N° 241.

78. Véase N° 241.

79. Véase N° 109, letra b.

80. Véase N° 243.

4.3. *El Ministerio de Minas e Hidrocarburos*

132. El Ministerio de Minas e Hidrocarburos, tendría a su cargo el sector de minería e hidrocarburos, y dentro de éste, el subsector hidrocarburos y el de minas y geología, los cuales darían origen a tres Direcciones Generales: Dirección General de Minas; Dirección General de Hidrocarburos; y Dirección General de Economía o Producción Petrolera y Minera. Conforme al IV Plan de la Nación, corresponden a este Ministerio el programa de Hidrocarburos (Cap. XI) y el programa de Minería (Cap. XII).

133. En el Despacho del Ministro se estructuraría la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto, a la cual se integrarían las actividades que en este campo desempeñan las actuales Oficinas de Economía Petrolera y la Oficina de Economía Minera.

Asimismo, el Consejo Nacional de Energía, debería estar adscrito al Despacho del Ministro de Minas e Hidrocarburos.

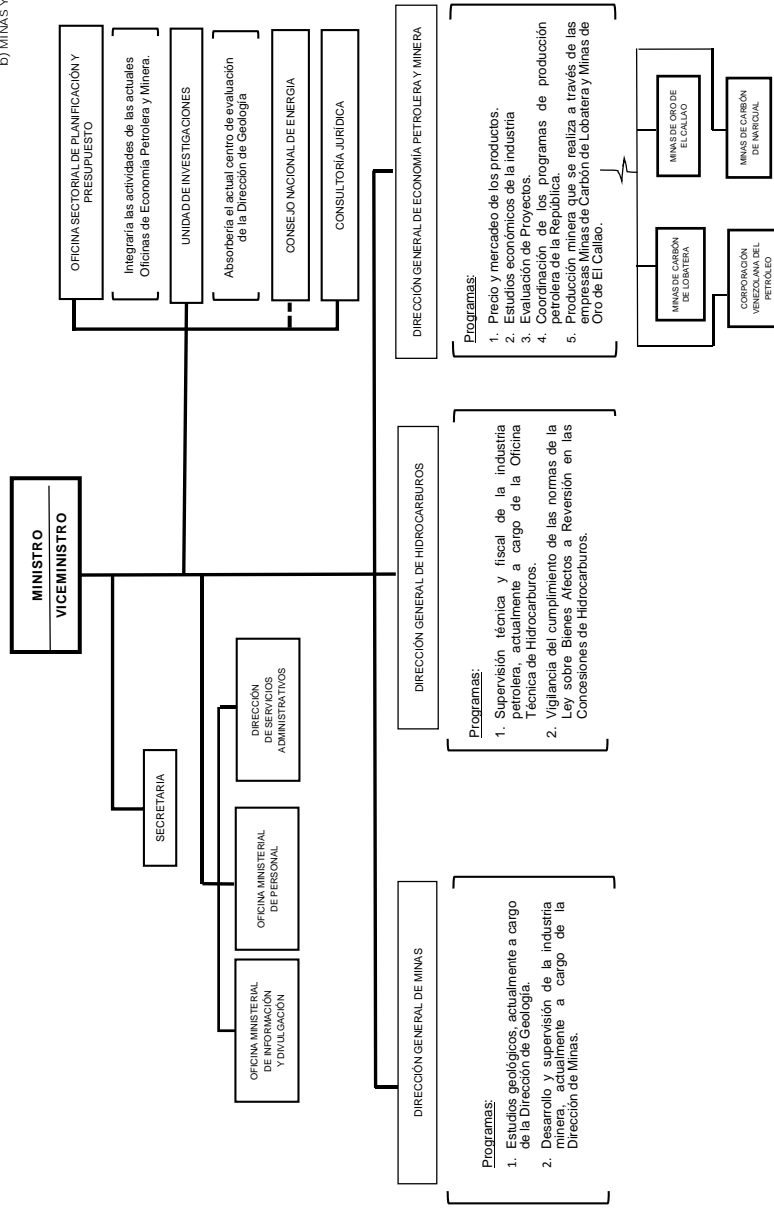
A nivel del Despacho del Ministro debería organizarse una unidad de investigaciones, dirigida fundamentalmente a la búsqueda de nuevos usos de los recursos naturales no renovables y nuevos procedimientos industriales. El Centro de evaluación de la Dirección de Geología se integraría a dicha unidad.

134. La Dirección General de Minas tendría a su cargo el subsector de minas y geología, y estaría a cargo de los siguientes programas:

- a. El programa de estudios geológicos, actualmente a cargo de la Dirección de Geología.
- b. El programa de desarrollo y supervisión de la industria minera, actualmente a cargo de la Dirección de Minas.

135. La Dirección General de Hidrocarburos, tendría a su cargo el subsector de hidrocarburos y, en especial, el programa de supervisión técnica y fiscal de la industria petrolera, actualmente a cargo de la Oficina Técnica de Hidrocarburos, y la vigilancia del cumplimiento de las normas de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos.

136. La Dirección General de Economía o Producción Petrolera y Minera tendría a su cargo los programas de precios y mercadeo de los productos, estudios económicos de la industria y evaluación de proyectos. Asimismo tendría la coordinación de los programas de producción petrolera de la República, por lo que se le adscribiría la Corporación Venezolana del Petróleo, organismo que actualmente opera como Instituto Autónomo y que más bien debería ser transformado con tal carácter, en un holding de empresas, tal como



su Ley reguladora lo autoriza y prevé.⁸¹ Asimismo, le quedarían adscritos los programas de producción minera que se realizan a través de empresas como las Minas de Carbón de Lobatera y las Minas de Oro del Callao.

4.4. *El Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales*

137. El Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales sustituirá básicamente al actual Ministerio de Agricultura y Cría, y tendría a su cargo el sector agrícola o de desarrollo agropecuario y el sector recursos naturales renovables.⁸²

138. El sector desarrollo agropecuario estaría encargado de los programas de desarrollo agrícola y ganadero, de reforma agraria, y de financiamiento y mercadeo agropecuario, los cuales darían lugar a cuatro Direcciones Generales: la Dirección General de Investigación y Extensión Agropecuaria; la Dirección General de Tierras e Infraestructura; la Dirección General de Financiamiento Agropecuario; y la Dirección General de Mercadeo Agropecuario.

139. El sector de recursos naturales tendría a su cargo los programas de regulación y control del aprovechamiento de las aguas, los bosques y los suelos, lo que daría origen a dos Direcciones Generales: la Dirección General de Recursos Hidráulicos y la Dirección General de Recursos Forestales y Suelos.

140. En el Despacho del Ministro se integrarían a la Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto del Ministerio, la Dirección de Economía y Estadística Agropecuaria del actual Ministerio de Agricultura y Cría.

Por otra parte, la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH) se integraría a la Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto del Ministerio, como ejemplo que ha sido de unidad sectorial descentralizada de planificación.

141. A nivel del Despacho del Ministro se coordinaría la ejecución del Programa Integral de Desarrollo Agrícola (PRIDA) definido en el IV Plan de la Nación (Cap. XV).

142. La Dirección General de Investigación y Extensión Agropecuaria tendría a su cargo los programas de desarrollo agrícola y pecuario y ejecutaría los siguientes subprogramas:

81. Véase N° 244.

82. En el *Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa en Venezuela* de la Comisión de Administración Pública (2ª Parte, Vol. II), 1971, se planteó como alternativa la estructuración de un Ministerio de Recursos Naturales Renovables separado de un Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a cargo del respectivo sector. Véanse Nos. 146 y 147.

a. El subprograma de extensión e investigación agropecuaria y educación técnica, actualmente a cargo de la Dirección de Extensión del Ministerio de Agricultura y Cría, y de las diferentes unidades de investigaciones agrícolas, agronómicas, veterinarias y en relación a la reforma agraria, tales como la actual Dirección de Investigaciones del Ministerio de Agricultura y Cría, al Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas, al Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias que opera como Instituto Autónomo y a la Fundación para la Capacitación e Investigación aplicada a la Reforma Agraria (CIARA).⁸³ Estos dos últimos entes operan en la actualidad con la autonomía propia del Instituto Autónomo o de la Fundación, es decir, con personalidad jurídica propia y separada de la República, lo que no parece adecuado para dichos servicios. En relación a ellos, más bien se propone estructurar sendos Patrimonios Autónomos.

b. El subprograma de desarrollo ganadero, con todas las actividades de promoción actualmente a cargo de la Dirección de Ganadería del Ministerio de Agricultura y Cría y las que se desarrollan a través del Plan de Fomento Pecuario de dicha Dirección.

c. El subprograma de desarrollo de los sistemas de riego a cargo de la Oficina de Desarrollo Agrícola de los Sistemas de Riego (ODASIR) del Ministerio de Agricultura y Cría.

d. El subprograma de sanidad vegetal y animal, actualmente a cargo de la Oficina de Sanidad Vegetal y de la Dirección de Ganadería del Ministerio de Agricultura y Cría.

143. La Dirección General de Tierras e Infraestructuras, a cargo de todos los programas relativos a la Reforma Agraria, en particular los definidos en el IV Plan de la Nación (Cap. XVI), y ejecutados a través del Instituto Agrario Nacional, el cual debe estar adscrito a dicha Dirección General, y del futuro Instituto de Riego que debería asumir la coordinación y administración de los Sistemas de Riego.

Asimismo, esta Dirección General asumiría el subprograma de ingeniería agrícola, actualmente a cargo de la Oficina de Ingeniería Agrícola del Ministerio de Agricultura y Cría.

144. La Dirección General de Financiamiento Agropecuario, a cargo de todos los programas relativos al mismo, y ejecutados a través de un gran Banco de Desarrollo Agropecuario, que fundiría al actual Banco de Desarrollo Agropecuario y al Banco Agrícola y Pecuario, o que se estructure como un holding con diversas instituciones bancarias según los subprogramas básicos de financiamiento. En todo caso, los entes descentralizados de ejecución del programa de financiamiento agropecuario deben estar adscritos a la

83. Véase N° 246.

Dirección General de Financiamiento Agropecuario. Asimismo quedarían adscritos a este programa el Fondo Nacional de Café y Cacao, el Fondo de Desarrollo Frutícola, el Plan de Café y Cacao,⁸⁴ el Plan de Fomento Pecuario, el Fondo de Desarrollo Algodonero y el Fondo de Desarrollo del Ajonjolí, actualmente adscritos al Ministerio de Agricultura y Cría; y el Fondo para el Desarrollo del Sisal y el Subsidio a la exportación de café y cacao, actualmente adscritos al Ministerio de Fomento.

145. La Dirección General de Mercadeo Agropecuario, a cargo de todos los programas relacionados con la comercialización y exportación de los productos agrícolas, y el cual tendría como órgano de ejecución a la Corporación de Mercadeo Agrícola y la Compañía Almacenes y Depósitos Agropecuarios C.A., actualmente filial al Banco Agrícola y Pecuario.

146. La Dirección General de Recursos Hidráulicos, tendría a su cargo todos los programas relacionados con el racional aprovechamiento de los recursos hidráulicos, y en particular:

a. El programa de construcción de obras de aprovechamiento de los recursos hidráulicos, actualmente a cargo de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas.

b. El programa de aprovechamiento y administración de las aguas, actualmente en gran parte, a cargo del Instituto Nacional de Obras Sanitarias y de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas.⁸⁵

c. El programa de regulación y control del aprovechamiento de los recursos hidráulicos, actualmente a cargo de la Dirección de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Agricultura y Cría, y de la Dirección de Geología del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, por lo que respecta a las aguas subterráneas.⁸⁶

147. La Dirección General de Recursos Forestales y Suelos, tendría a su cargo todos los programas referentes al racional aprovechamiento de los recursos forestales y los suelos, y en particular:

a. El programa de control de parques nacionales y zonas protectoras, actualmente a cargo de la Dirección de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Agricultura y Cría. El Instituto Autónomo Administración Parque del Este, actualmente adscrito al Ministerio de Obras Públicas, se adscribiría a esta Dirección General, como patrimonio autónomo.⁸⁷

84. Véanse Nos. 247 y 248.

85. Véanse Nos. 169 y 259.

86. Véase N° 134.

87. Véase N° 267.

b. El programa de regulación y control del aprovechamiento de los bosques y suelos, actualmente a cargo de la Dirección de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Agricultura y Cría.

c. El programa de protección y control de la fauna y flora silvestre, actualmente a cargo de la Dirección de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Agricultura y Cría.

d. El programa de protección y control de la pesca desarrollado por la Oficina Nacional de Pesca del Ministerio de Agricultura y Cría, y al cual estaría adscrito el Consejo Nacional de Fomento Pesquero.

e. El programa de catastro de suelos, actualmente a cargo de la Dirección de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Agricultura y Cría.

5. LA REFORMA DE LOS MINISTERIOS DEL GRUPO DE DESARROLLO SOCIAL

5.1. *El Ministerio de Desarrollo Social*

148. El Ministerio de Desarrollo Social tendría a su cargo diversos programas de desarrollo social, con exclusión de sectores específicos del área social, tales como: educación, asuntos laborales, seguridad social y salud. En este sentido, el Ministerio de Desarrollo Social debe entenderse como el órgano central de un sistema de desarrollo social que exigiría la participación de diversos organismos de la Administración Pública en labores de ejecución. El Ministerio de Desarrollo Social tendría a su cargo además los sectores de promoción y protección social y de desarrollo cultural, y en particular, la ejecución directa y la coordinación de los siguientes subsectores de actividad: subsector de protección y bienestar social y el subsector de promoción popular; los cuales darían lugar a las siguientes Direcciones Generales: Dirección General de Protección Social; Dirección General de Promoción Social y Dirección General de Cultura Popular.

149. En el Despacho del Ministro de Desarrollo Social, tendría una enorme importancia la estructuración de la Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto, la cual absorbería la mayoría de las funciones que en la actualidad realiza la Secretaría Presidencial de Promoción Popular, la cual desaparecería como tal.⁸⁸

150. La Dirección General de Protección Social, tendría a su cargo todos los programas del subsector de protección, asistencia y bienestar social, y en particular, los siguientes:

88. Véase N° 83.

a. El programa de protección y asistencia a los menores, actualmente a cargo del Consejo Venezolano del Niño, adscrito al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, el cual debería desaparecer como tal;⁸⁹ en su lugar, como medios operativos de este programa, podrían estructurarse algunos patrimonios autónomos. A este programa, además, debería adscribirse la Comisión Nacional de Programación Juvenil.

b. El programa de protección y asistencia a los ancianos e inválidos, actualmente a cargo del Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos, adscrito al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, el cual debería desaparecer como tal. En su lugar, como medios operativos de este programa, podrían estructurarse algunos patrimonios autónomos.

c. El programa de asistencia y bienestar social, actualmente a cargo de la Dirección de Bienestar Social del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en particular de sus programas de Bienestar Familiar y Trabajo Social.⁹⁰

151. La Dirección General de Promoción Social, a cargo del subsector promoción popular definido en el IV Plan de la Nación (Cap. VII), tendría a su cargo los siguientes programas:

a. Los programas de desarrollo de la comunidad y promoción popular, los cuales refundirían las labores que en la actualidad realizan en esa materia la Dirección de Planificación Social de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, la Secretaría de Promoción Popular y el Departamento de Desarrollo de la Comunidad de la Dirección de Bienestar Social del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Los programas de desarrollo de la comunidad que realiza la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN) y el Banco Obrero, deben estar adscritos a esta Dirección General para lo cual habría que separar los programas de vivienda que dichas instituciones realizan, los cuales deben trasladarse al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.⁹¹

b. El programa de promoción del deporte y recreación popular, estaría a cargo del Instituto Nacional de Deportes, actualmente adscrito al Ministerio de Educación; a dicho Instituto deben transferirse todos los programas de recreación dependientes en la actualidad del Consejo Venezolano del Niño, el cual desaparecería como tal.⁹²

A este programa también se integraría el Instituto de Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET) el cual desapare-

89. Véase N° 250.

90. Véanse Nos. 164 y siguientes.

91. Véase N° 170, letra a y N° 253.

92. Véase N° 250.

cería como tal, y en su lugar, podrían estructurarse algunos patrimonios autónomos.⁹³

c. El programa de promoción de cooperativas; por lo tanto se trasladarían al Ministerio de Desarrollo Social todas las actividades que en este campo ha venido realizando el Ministerio de Fomento, salvo por lo que respecta al control financiero de las mismas que permanecería en la Superintendencia de Cooperativas que se adscribe al Ministerio de Hacienda.⁹⁴

d. El programa de civilización y protección de indígenas, parcialmente a cargo en la actualidad, de la Dirección de Cultos y Asuntos Indígenas del Ministerio de Justicia.

e. El programa de financiamiento del desarrollo social, que tendría a su cargo todos los programas que tengan por objeto obtener fondos fuera del presupuesto ordinario para financiar programas de desarrollo social, y en particular, le estarían adscritos el Instituto Nacional de Hipódromos, actualmente adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría, y la Fundación Fondo de Solidaridad Social, actualmente adscrito a la Presidencia de la República. Asimismo, esta Dirección General tendría el control de las loterías nacionales, que sólo deben funcionar con claros fines de financiamiento al desarrollo social.

152. Además, a la Dirección General de Promoción Social le correspondería la coordinación de todas las actividades que en el campo del desarrollo y promoción social realicen el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, fundamentalmente, a través del Instituto Agrario Nacional; y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, fundamentalmente, a través del Instituto de la Vivienda y del Instituto Nacional de Obras Sanitarias.

153. La Dirección General de Cultura Popular, a cargo del sector desarrollo cultural y de los programas en relación al mismo, definidos en el IV Plan de la Nación (Cap. X), tendría a su cargo los programas que en la materia realiza el Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes, el cual debería ser reformado,⁹⁵ y que realiza el Instituto Nacional de Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET) en materia de cultura popular.⁹⁶

5.2. *El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social*

154. El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, sustituiría al actual Ministerio del Trabajo y asumiría además, las funciones de

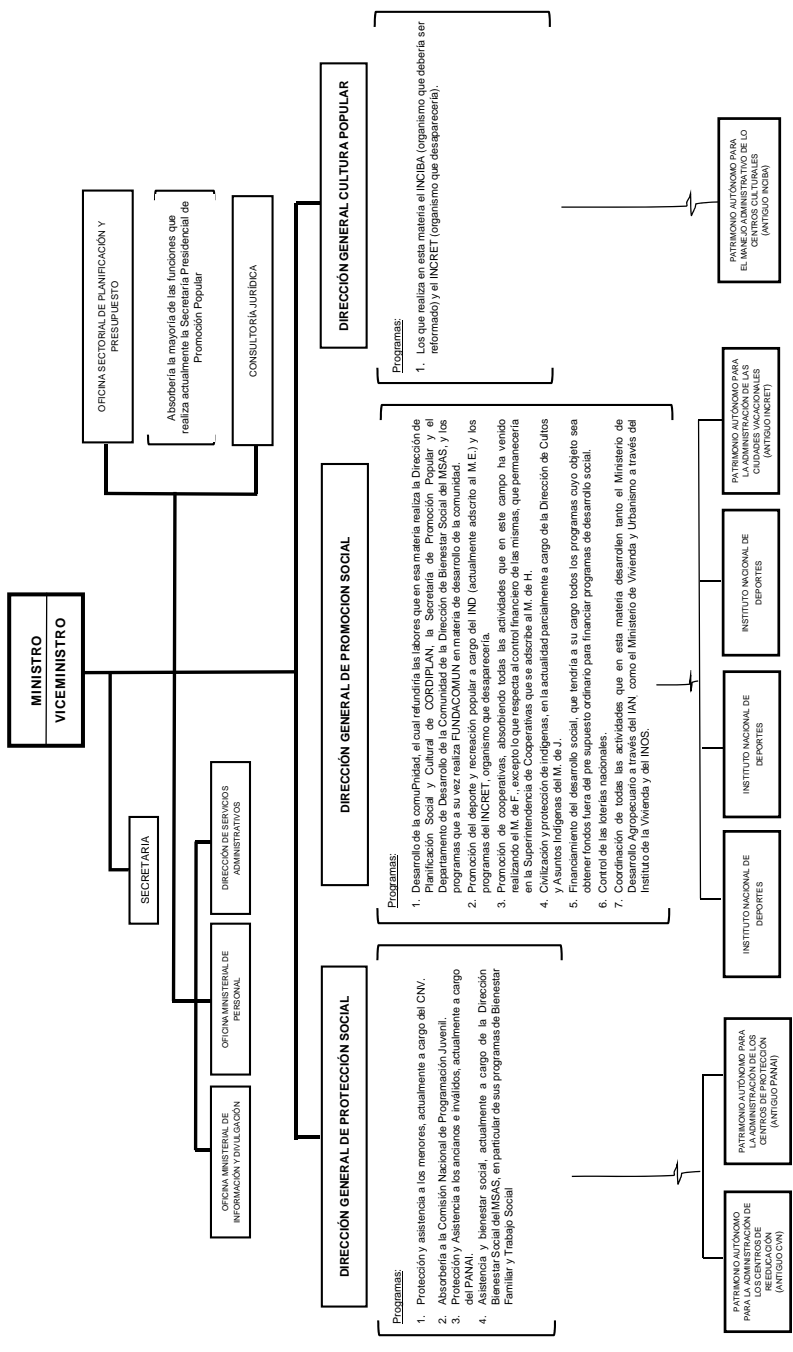
93. Véase N° 254.

94. Véase N° 122, letra d.

95. Véase N° 256.

96. Véase N° 254.

9. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL



conducción de la política de seguridad social del país. Tendría a su cargo, el sector de asuntos laborales y el sector de previsión y seguridad social, lo que daría lugar a dos Direcciones Generales: la Dirección General de Asuntos Laborales y la Dirección General de Seguridad y Previsión Social.

155. En el Despacho del Ministro, gran importancia revestiría la estructuración de la Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto, a la cual se integraría la Dirección de Estadísticas Laborales, y asumiría las labores de programación básicas en materia de seguridad social.

156. La Dirección General de Asuntos Laborales, tendría a su cargo el sector de asuntos laborales, y estaría a cargo de los siguientes programas:

a. El programa de relaciones obrero-patronales, actualmente a cargo de la Dirección del Trabajo del Ministerio del Trabajo, en particular, con los subprogramas de inspección del trabajo y defensa de los trabajadores.

A esta Dirección General deberían asignársele las relaciones del Ejecutivo Nacional con el Banco de los Trabajadores.

b. El programa de seguridad laboral, actualmente a cargo de la Dirección de Previsión Social del Ministerio del Trabajo.

c. El programa de servicio nacional de empleo, actualmente a cargo de la Dirección de Empleo del Ministerio del Trabajo.

157. La Dirección General de Previsión y Seguridad Social, tendría a su cargo el sector previsión y seguridad social, y operaría a través de diversos entes descentralizados, principalmente a través del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) actualmente adscrito al Ministerio del Trabajo, el cual tendría que sufrir una transformación importante, con el objeto de trasladar los servicios de atención médica al Ministerio de Sanidad, en el cual se integraría el Servicio Nacional de Salud,⁹⁷ y quedar estructurado como una caja de seguridad social.⁹⁸

158. Además, estarían adscritos a esta Dirección General de Seguridad y Previsión Social, los diversos entes de previsión social que se han constituido en el país, con el objeto de que sus actividades respondan a una política común de previsión social: el Instituto de Previsión Social para los Empleados del Ministerio de Educación (IPASME), actualmente adscrito a dicho Ministerio; y la Caja de Previsión Social de los Empleados del Ministerio de Comunicaciones (CAPREMCO), adscrita a dicho Ministerio. Por otra parte, la política de previsión social nacional que se siga

97. Véase N° 165.

98. Véase N° 257.

por otros entes no estatales, fundamentalmente los constituidos para beneficio de profesionales, debe ser la establecida en esta Dirección General.

5.3. *El Ministerio de Educación*

159. El Ministerio de Educación reformaría el actual Ministerio de Educación, y tendría a su cargo el sector de educación y daría lugar a dos Direcciones Generales: una Dirección General de Docencia y una Dirección General de Investigaciones Científicas. Además, el subsector de la educación superior y universitaria, daría lugar a una tercera Dirección General de Educación Superior.

160. En la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto que debe estar estructurada en el Despacho del Ministro, se integraría la actual Dirección de Planeamiento del Ministerio de Educación.

161. La Dirección General de Docencia tendría a su cargo el sector educación y los programas de educación previstos en el IV Plan de la Nación (Cap. VIII), y en particular los siguientes:

a. El programa de educación básica actualmente a cargo, en forma dispersa, de las Direcciones de Educación Primaria y Normal y de Educación Secundaria y Especial del Ministerio de Educación.

b. El programa de educación media diversificada, actualmente a cargo, particularmente, de las Direcciones de Educación Artesanal, Industrial y Comercial y de Educación Secundaria y Especial del Ministerio de Educación.

c. El programa de educación permanente de adultos.

d. El programa de control y evaluación educativa, actualmente a cargo de la Dirección de Control y Evaluación del Ministerio de Educación.

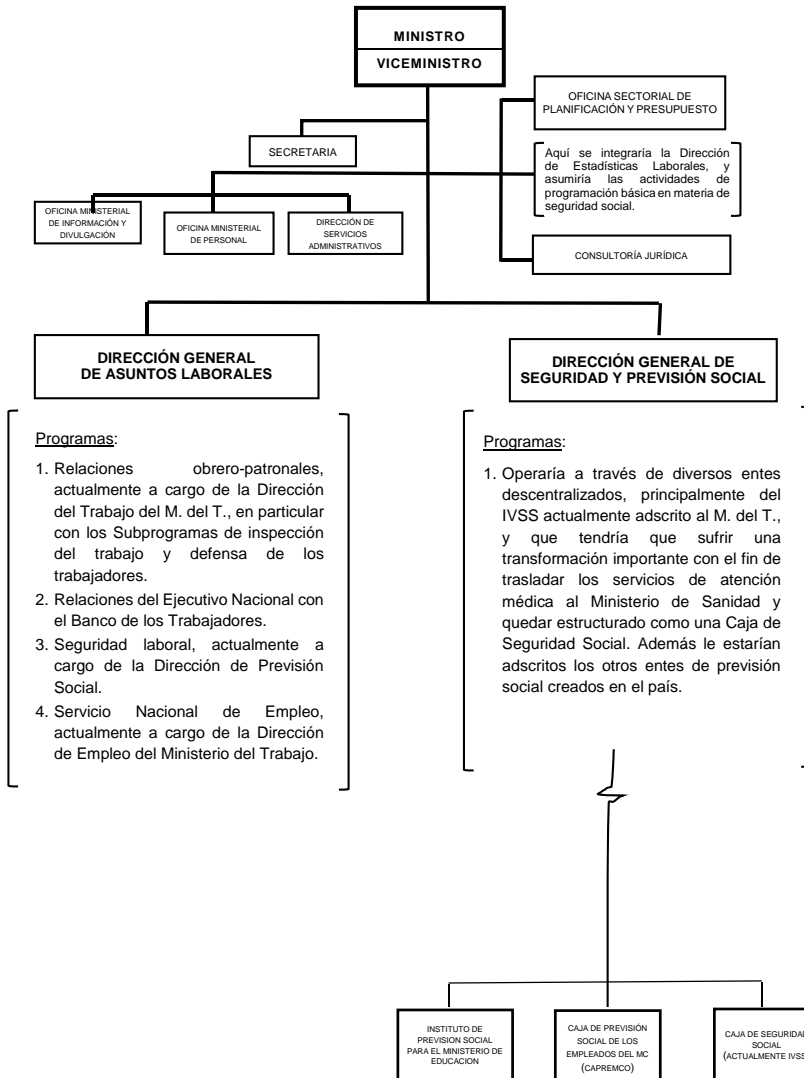
En todo caso, a esta Dirección General de Docencia estaría adscrito el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) a cargo del para-sistema educativo.

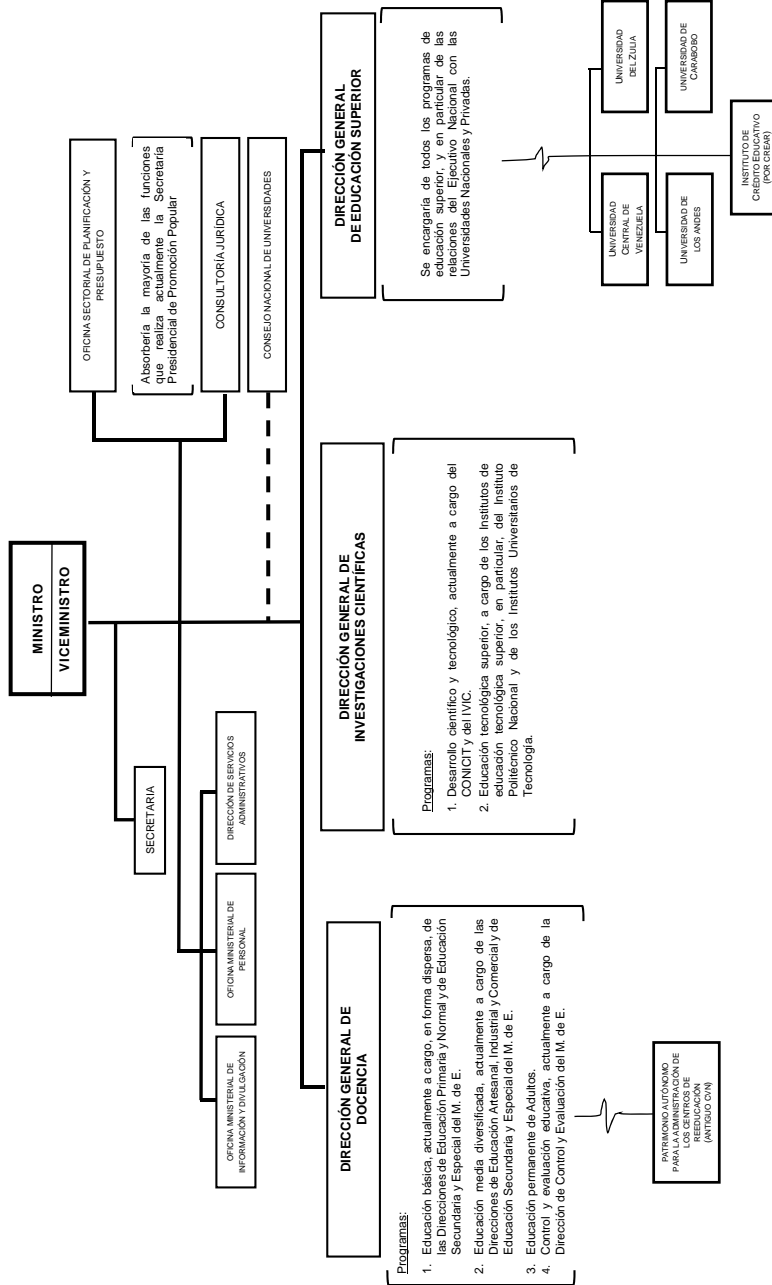
162. La Dirección General de Investigaciones Científicas a cargo de programas de desarrollo científico y tecnológico a la cual le estaría adscrito el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC).⁹⁹

Además, esta Dirección General tendría el programa de educación tecnológica superior, a cargo de los institutos de educación

99. Véase N° 80.

ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL
10. MINISTERIO DE DESARROLLO





tecnológica superior, en particular, del Instituto Politécnico Nacional y de los Institutos Universitarios de Tecnología.

163. La Dirección General de Educación Superior, la cual tendría a su cargo los programas de educación superior, y en particular las relaciones del Ejecutivo Nacional con las Universidades Nacionales y Privadas. Dichas relaciones se efectuarían a través del Consejo Nacional de Universidades, por lo que el Secretario de dicho Consejo podría ser el Director General de Educación Superior. Estarían vinculadas a esta Dirección General, la Universidad Central de Venezuela, la Universidad del Zulia, la Universidad de los Andes, la Universidad de Carabobo, la Universidad de Oriente, la Universidad de la Región Centro-Occidental y la Universidad Simón Bolívar. El Instituto Pedagógico Nacional estaría adscrito a esta Dirección General.

A ella correspondería además, inicialmente, el programa de crédito educativo, el cual podría estar a cargo de un Instituto de Crédito Educativo.

5.4. *El Ministerio de Sanidad*

164. El Ministerio de Sanidad, modificaría al actual Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, estaría a cargo del sector salud y de los programas que le corresponden según el IV Plan de la Nación (Cap. IX), y en particular de los subsectores de atención médica y la de saneamiento ambiental, lo que daría lugar a dos Direcciones Generales: la Dirección General de Atención Médica y la Dirección General de Saneamiento Ambiental.

165. La Dirección General de Atención Médica integraría el Servicio Nacional de Salud, y tendría a su cargo el establecimiento de normas destinadas a ser aplicadas por las unidades operativas (regionales) encargadas de la prestación de los Servicios de Atención Médica en las áreas preventiva, curativa y restitutiva, especialmente aquéllos que en la actualidad se desarrollan por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, el Instituto de Previsión y Asistencia Social del Ministerio de Educación y por la Junta de Beneficencia Pública del Distrito Federal, constituyéndose así en esta Dirección General, el Servicio Nacional de Salud, al cual quedaría adscrito el Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas y el Instituto Nacional de Higiene.¹⁰⁰

166. La Dirección General de Saneamiento Ambiental, tendría a su cargo la elaboración de normas destinadas a las unidades encargadas de desarrollar todos los programas de saneamiento

100. Véanse Nos. 157, 257 y 258.

ambiental (regionales) y, en particular, de control de la polución, actualmente a cargo de la Dirección de Malariología y Saneamiento Ambiental del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, con exclusión de los programas de vivienda y acueductos rurales, los cuales pasarían al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.¹⁰¹ Además, el Instituto Nacional de Nutrición quedaría adscrito a esta Dirección General.

6. LA REFORMA DE LOS MINISTERIOS DEL GRUPO DE DESARROLLO FÍSICO Y ORDENACION TERRITORIAL

6.1. *El Ministerio de Vivienda y Urbanismo*

167. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo tendría a su cargo el sector desarrollo urbano y vivienda, y los programas de vivienda previstos en el IV Plan de la Nación (Cap. XVII). Particularmente, podrían destacarse dos subsectores básicos de actividad a cargo de este Ministerio: el subsector desarrollo urbano y el subsector vivienda, lo que daría origen a dos Direcciones Generales: la Dirección General de Urbanismo y la Dirección General de Vivienda.

168. Adscrito al Ministerio de Vivienda y Urbanismo funcionaría un Consejo Nacional de Ordenación del Territorio con el fin de coordinar todas las acciones públicas en materia de ordenación territorial. Por otra parte, la planificación del desarrollo urbano y ordenación del territorio con fines urbanísticos, estaría orientada por la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto del Ministerio, a la cual se integraría la Dirección de Planeamiento del actual Ministerio de Obras Públicas.

169. La Dirección General de Urbanismo, tendría a su cargo los programas propios del subsector desarrollo urbano y, en particular, los siguientes:

a. El programa de régimen y uso del suelo con fines urbanísticos.

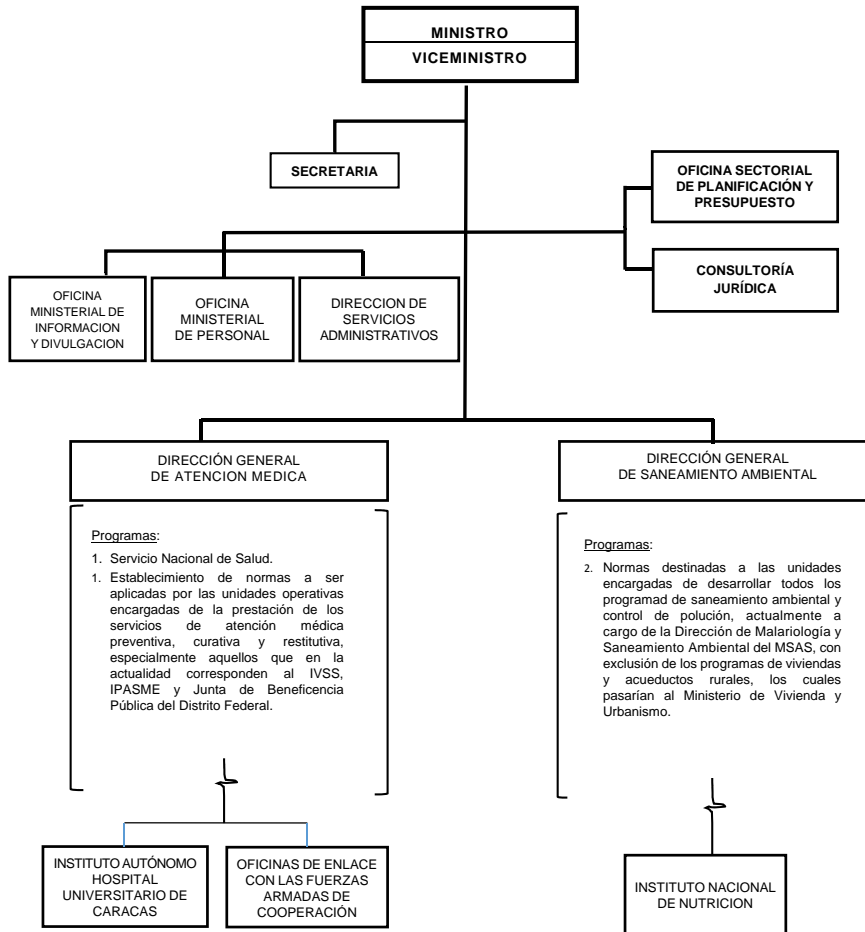
b. El programa de urbanizaciones y renovación urbana, por lo que estaría adscrita a esta Dirección General los organismos existentes de renovación urbana, en particular, la Compañía Anónima Centro Simón Bolívar S.A., la cual debe reformarse.¹⁰²

c. El programa de construcción, regulación y control de los servicios urbanos y, en particular, los de acueductos y cloacas. Por ello, el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), actualmente adscrito al Ministerio de Obras Públicas, quedaría adscrito

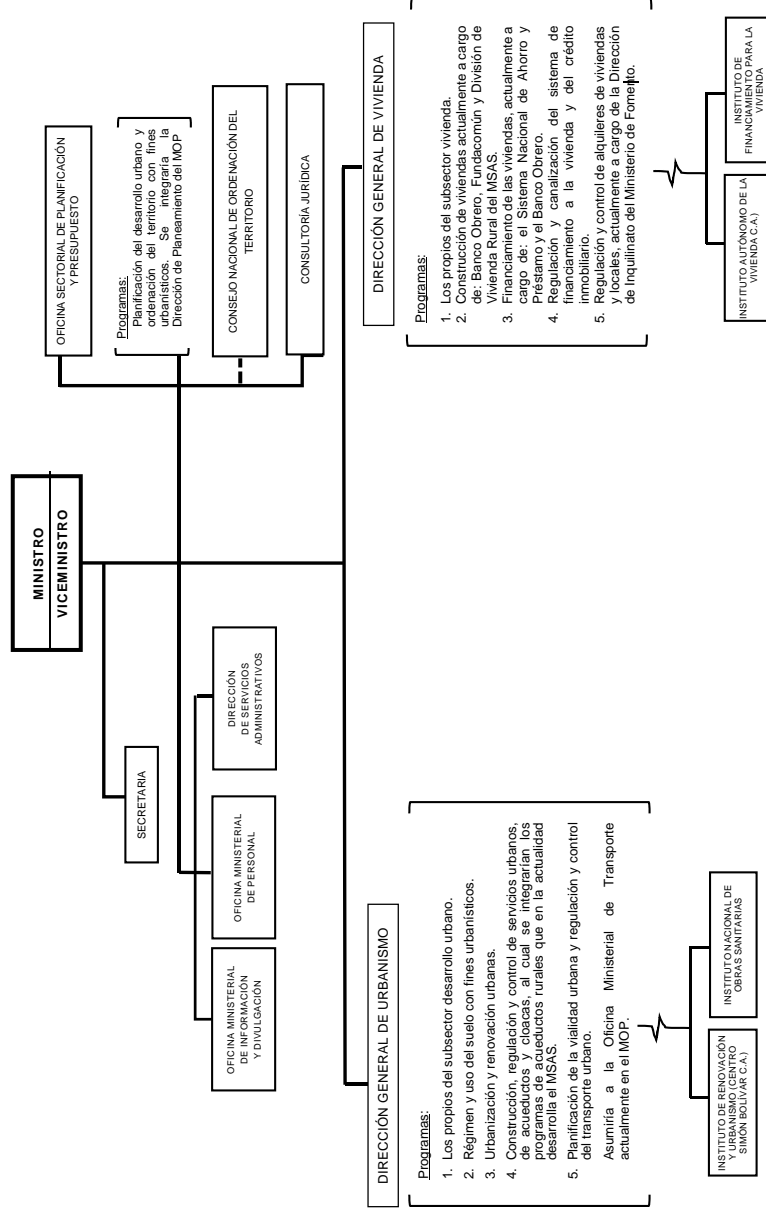
101. Véanse Nos. 169 y 170.

102. Véase N° 261.

ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL
 12. MINISTERIO DE SANIDAD



7. MINISTERIO DE MINAS E HIDROCARBUROS



a este Ministerio. A esta actividad se integrarían los programas de acueductos rurales que en la actualidad desarrolla el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. En todo caso, las competencias sustanciales del Instituto Nacional de Obras Sanitarias, que se refieren a la administración de las aguas en general, pasaría al Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales.¹⁰³

d. El programa de planificación de la vialidad urbana.

170. La Dirección General de Vivienda tendría a su cargo los programas propios del subsector vivienda y en particular los siguientes:

a. El programa de construcción de viviendas, actualmente a cargo, fundamentalmente, del Banco Obrero, adscrito al Ministerio de Obras Públicas. Este Instituto tendría que ser modificado para separarle los aspectos de financiamiento y administración de viviendas y, como unidad de construcción, convertirse en un Instituto Autónomo de la Vivienda. Por otra parte, los programas de construcción de viviendas de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN) y de la División de Vivienda Rural del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, pasarían al referido Instituto.

b. El programa de financiamiento de las viviendas, realizado a través del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo le quedaría adscrito. Asimismo, los programas de financiamiento para viviendas populares actualmente a cargo del Banco Obrero, se integrarían a estos programas de financiamiento, sea mediante un organismo autónomo separado del sistema nacional de ahorro y préstamo, o en alguna forma vinculado al mismo.

c. El programa de regulación y canalización del sistema de financiamiento a la vivienda y de crédito inmobiliario, desarrollado por los particulares.

d. El programa de administración de las viviendas populares; y de regulación y control de los alquileres de viviendas y locales, actualmente a cargo de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, la cual se trasladaría al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

6.2. *El Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones*

171. El Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, absorbería a los actuales Ministerios de Obras Públicas y

103. Véanse Nos. 146 y 259.

de Comunicaciones, como consecuencia fundamental de la integración del sector transporte, actualmente disperso entre las actividades de construcciones viales a cargo del Ministerio de Obras Públicas, y de regulación, control y operación del transporte a cargo del Ministerio de Comunicaciones.

En esta forma, corresponderían al Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, los sectores integrados de transporte y comunicaciones. Además, dicho Ministerio asumiría el sistema de construcción de edificaciones públicas, actualmente a cargo del Ministerio de Obras Públicas.¹⁰⁴

172. La Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto, sería en este caso, la unidad sectorial de planificación de los sectores de transporte y comunicaciones. Por ello, a la misma habrían de integrarse el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVIAL), la Oficina Ministerial del Transporte (OMT) del Ministerio de Obras Públicas y la unidad de planificación del sector comunicaciones de la Compañía Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV).

173. En efecto, en el sector Transporte el Ministerio asumiría las competencias en materia de Transportes, actualmente a cargo del Ministerio de Comunicaciones y del Ministerio de Obras Públicas, y, particularmente, de los subsectores de transporte terrestre, aéreo y acuático, lo que daría origen a tres Direcciones Generales: la Dirección General de Transporte Terrestre; la Dirección General de Transporte Aéreo; y la Dirección General de Transporte Acuático.

174. La Dirección General de Transporte Terrestre, tendría a su cargo el subsector transporte terrestre y los programas correspondientes de transporte terrestre definidos en el IV Plan de la Nación (Cap. XVIII), y en particular los siguientes:

a. El programa de construcción de las carreteras y vías de transporte terrestre, actualmente a cargo de la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas.¹⁰⁵

b. El programa de regulación y control de la circulación y transporte terrestre, actualmente a cargo de la Dirección de Tránsito Terrestre del Ministerio de Comunicaciones.

c. El programa de prestación de los servicios de transporte terrestre, por lo que se adscribiría el Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado, adscrito actualmente al Minis-

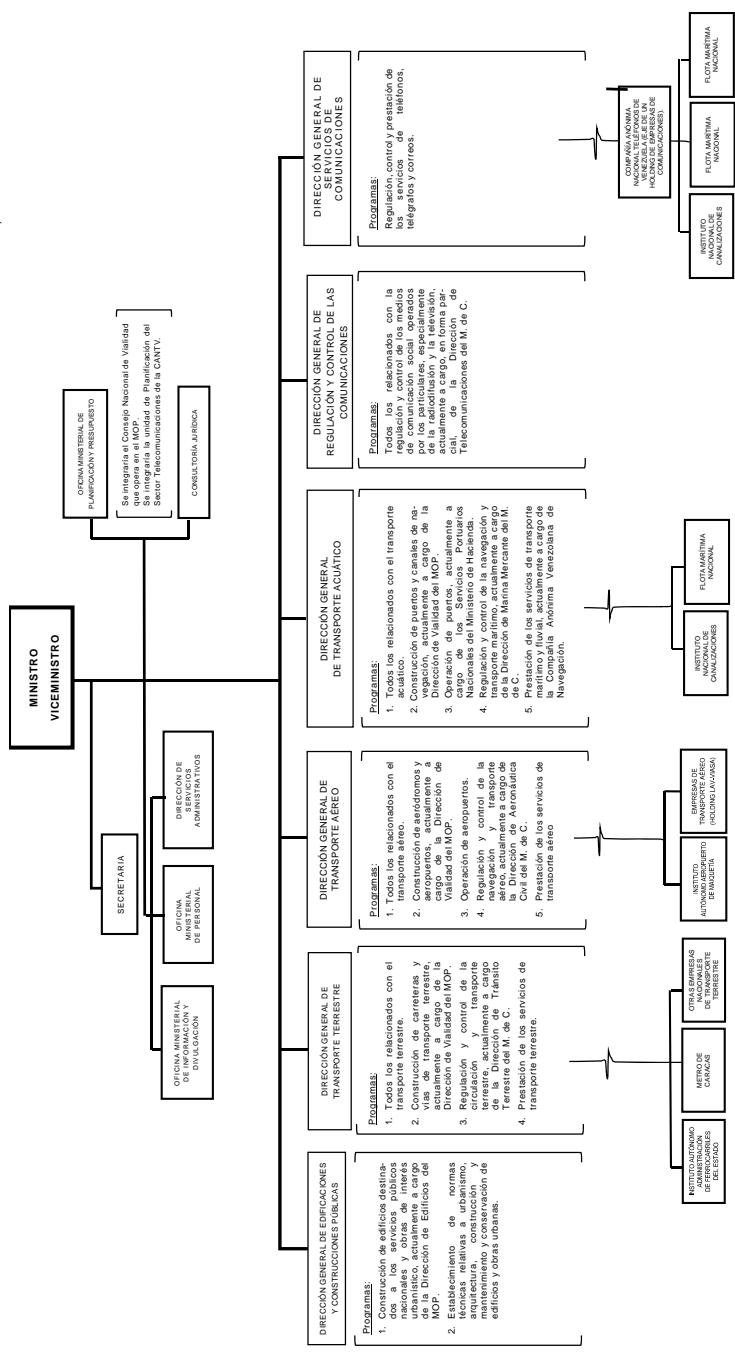
104. En el *Informe Preliminar sobre La Reforma Administrativa en Venezuela* de la Comisión de Administración Pública (2ª Parte, Vol. II), 1971, se planteó como alternativa la estructuración de dos ministerios, uno de Transportes y otro de Comunicaciones, a cargo de los dos sectores, respectivamente.

105. Todos los programas de construcción podrían integrarse en una Dirección General destinada a ello. Véanse Nos. 175, letra a, 176, letra a y 178.

COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
 PLAN DE REFORMA MACRO-ESTRUCTURAL

GRUPO D. DESARROLLO FÍSICO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL
 SECTOR 18. TRANSPORTE
 SUBSECTORES: B) TRANSPORTE TERRESTRE
 C) TRANSPORTE AEREO
 D) TRANSPORTE ACUÁTICO

ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL
 14. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE Y COMUNICACIONES



VEANSE Nos. 171 a 178

GRAFICO 25

292-A

terio de Comunicaciones y las empresas nacionales de transporte terrestre, entre ellas, la del Metro de Caracas.

175. La Dirección General de Transporte Aéreo, tendría a su cargo el subsector de transporte aéreo y los programas correspondientes de transporte aéreo definidos en el IV Plan de la Nación (Cap. XVIII), y en particular los siguientes:

a. El programa de construcción de aeródromos y aeropuertos, actualmente a cargo de la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas.¹⁰⁶

b. El programa de operación de aeropuertos, para lo cual podría crearse institutos autónomos como el actual Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, el cual estaría adscrito a esta Dirección General.

c. El programa de regulación y control de la navegación y transporte aéreo, actualmente a cargo de la Dirección de Aeronáutica Civil del Ministerio de Comunicaciones.

d. El programa de prestación de los servicios de transporte aéreo, por lo que se le adscribiría la Línea Aeropostal Venezolana, Instituto Autónomo adscrito al Ministerio de Comunicaciones, el cual podría convertirse, tal como lo autoriza su Ley reguladora, en un holding de empresas de transporte aéreo, en la cual se integraría la Venezolana Internacional de Aviación S.A. (VIASA)¹⁰⁷

176. La Dirección General de Transporte Acuático, tendría a su cargo el subsector de transporte marítimo y fluvial, y los programas correspondientes definidos en el IV Plan de la Nación (Cap. XVIII), y en particular los siguientes:

a. El programa de construcción de puertos y canales de navegación, actualmente a cargo de la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas y del Instituto Nacional de Canalizaciones, adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos, se adscribirían a esta Dirección.¹⁰⁸

b. El programa de operación de los puertos, actualmente a cargo de los servicios portuarios nacionales del Ministerio de Hacienda, el cual pasaría a este Ministerio.

c. El programa de regulación y control de la navegación y transporte marítimo, actualmente a cargo de la Dirección de Marina Mercante del Ministerio de Comunicaciones.

106. Véase Nota N° 105 de esta Segunda Parte.

107. Véase N° 263.

108. Véase Nota N° 105 de esta Segunda Parte.

d. El programa de prestación de los servicios de transporte marítimo y fluvial, actualmente a cargo de la Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN), a la cual habría que convertir en la Flota Marítima Nacional.

177. El Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, tendría a su cargo además el sector comunicaciones y el programa de comunicaciones previsto en el IV Plan de la Nación (Cap. XIX), y por tanto, asumiría las competencias que en estas materias tiene actualmente el Ministerio de Comunicaciones. En particular corresponderían a este Ministerio los programas de regulación y control de las comunicaciones y la prestación de los servicios de comunicaciones, lo que daría origen a otras dos Direcciones Generales: Dirección General de Regulación y Control de las Comunicaciones y la Dirección General de los Servicios de Comunicaciones.

La Dirección General de Regulación y Control de las Comunicaciones tendría a su cargo los programas relacionados con la regulación y control de los medios de comunicación social operados por los particulares y, en especial, de la radiodifusión y la televisión, actualmente a cargo, en forma parcial, de la Dirección de Telecomunicaciones del Ministerio de Comunicaciones.

La Dirección General de los Servicios de Comunicaciones, tendría a su cargo principalmente los programas de regulación, control y prestación de los servicios de teléfonos, telégrafos y correos. La actividad de prestación de los servicios se desarrollaría a través de un holding de empresas de comunicaciones, cuyo eje matriz sería la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CAN TV) y que operaría a través de empresas filiales: la Empresa Nacional de Teléfonos, la Empresa Nacional de Telégrafos y la Empresa de Correos.

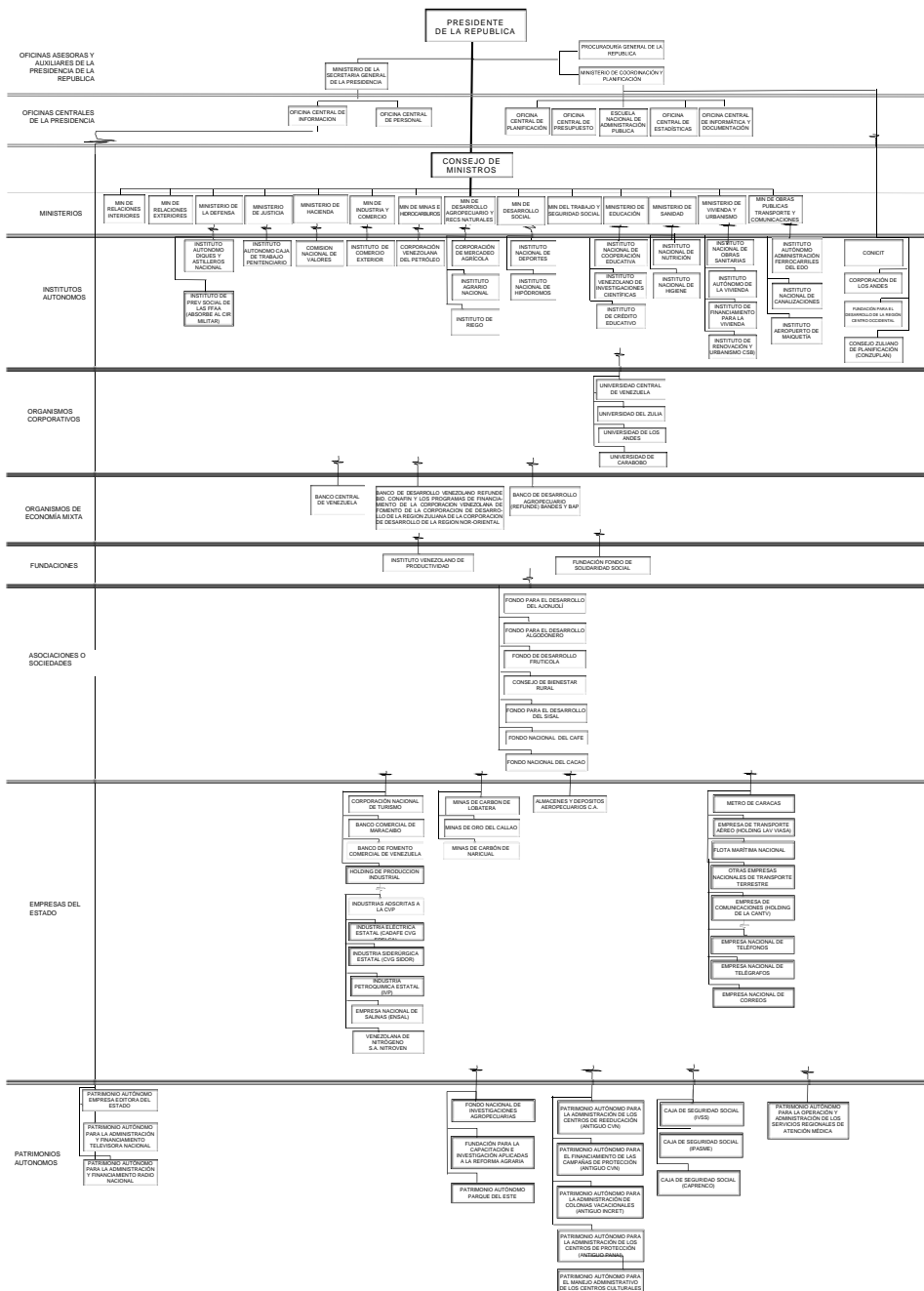
178. Por último, la Dirección General de Edificaciones y Construcciones Públicas, tendría a su cargo los siguientes programas.¹⁰⁹

a. El programa de construcción de edificios destinados a los servicios públicos nacionales y obras de interés urbanístico, actualmente a cargo de la Dirección de Edificios del Ministerio de Obras Públicas.

b. El programa de establecimiento de normas técnicas relativas a urbanismo, arquitectura, construcción y mantenimiento y conservación de edificios y obras urbanas.

109. Véase Nota N° 105 de esta Segunda Parte.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL PROPUESTO



V. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

1. LA SITUACION DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

1.1. *Introducción*

179. La tendencia hacia el incremento de la Administración descentralizada es un fenómeno que se observa en la administración comparada como consecuencia de la asunción por parte del Estado de nuevos cometidos. En efecto, dentro de la concepción del Estado abstencionista y liberal, a éste sólo correspondían como funciones las de mantener el orden público, garantizar la justicia, asegurar la Defensa Nacional y dirigir las relaciones internacionales.

Ahora bien, por imperativo de la interdependencia social y de las nuevas ideas que han condicionado la evolución del Estado, la concepción abstencionista ha dado paso a un nuevo tipo de actividad administrativa, conformadora y configuradora del orden social y económico, cuyos efectos jurídicos han determinado la ruptura de los moldes tradicionales del abstencionismo estatal.

Dentro de este orden de ideas, la ampliación de la esfera de competencias del Estado comienza por una interpretación extensiva de las nociones de servicio público y de actividad administrativa de policía, en virtud de la cual, en el primer caso, se aumenta el número y la calidad de las prestaciones que el Estado debe asumir o garantizar obligatoriamente, y en el segundo, se extiende la vigilancia administrativa no sólo para salvaguardar la seguridad, la tranquilidad y la moralidad ciudadanas, sino para proteger la salubridad física y espiritual y estimular el progreso social, cultural y económico de la sociedad.

Este último cometido origina una nueva forma de la actividad administrativa del Estado: la actividad de fomento, en virtud de la cual la Administración estimula por diferentes medios, en especial mediante la concesión de ayudas, subvenciones o préstamos, la realización de iniciativas particulares que redunden en beneficio del progreso económico y social de la Nación.

Por otra parte, la nueva actitud intervencionista se traduce en la realización directa por parte del Estado de actividades industriales o comerciales, sea con carácter de exclusividad, sea en concurrencia con los particulares, para lo cual utiliza formas jurídicas propias del derecho público, como es el caso de los institutos autónomos, o categorías que hasta entonces estaban reservadas a la iniciativa privada, como ocurre cuando la administración se reviste de la forma de empresa mercantil.

Tenemos pues, un Estado moderno con una nueva actividad administrativa que se manifiesta especialmente por la conformación estatal del orden social mediante una intervención directa en el mismo, convirtiéndose en productor, comerciante o industrial, todo lo cual ha implicado una ampliación no sólo cuantitativa sino además cualitativa de los fines del Estado.

Ahora bien, esa multiplicación de las actividades administrativas del Estado, que se ha traducido en una ampliación del campo del Derecho Público, ha originado una transferencia de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica estatal hacia otras personas estatales, públicas o privadas, como consecuencia de la necesidad de actuar con mayor flexibilidad en lo jurídico y en lo financiero para realizar los nuevos cometidos, sin las trabas y requisitos que se han impuesto tradicionalmente a la Administración Central.

Acorde con esta evolución, nuestro país ha visto cómo se ha incrementado la Administración descentralizada con un volumen de gastos y una variedad de actividades que le confieren una importancia particular dentro del conjunto de la actividad del Estado. Esta denominada administración descentralizada está formada por los establecimientos públicos, que pueden ser institucionales, corporativos o asociativos o de economía mixta; por las fundaciones o asociaciones civiles constituidas y mantenidas por el Estado; por las Empresas del Estado, es decir, sociedades mercantiles de capital o mixto; y algunos patrimonios autónomos constituidos sin previsión legal. Dentro de esa clasificación, los Institutos Autónomos son los establecimientos públicos institucionales, por lo que su consideración exclusiva, dejaría al margen importantes consideraciones sobre los otros entes que conforman la administración descentralizada en Venezuela.

180. Ahora bien, definido el ámbito del presente capítulo respecto a toda la administración descentralizada, es conveniente señalar que en la actualidad operan en la Administración Pública venezolana como *establecimientos públicos institucionales*, es decir, como *Institutos Autónomos*, los siguientes entes:

1. Administración del Parque del Este
2. Banco Agrícola y Pecuario (BAP)
3. Banco Industrial de Venezuela (BIV)
4. Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BNAP)
5. Banco Obrero (BO)
6. Caja de Previsión Social del Ministerio de Comunicaciones (CAPREMCO).¹¹⁰

110. La calificación de este ente como establecimiento público es dudosa, según se desprende de la decisión de la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo de 4 de agosto de 1966.

7. Caja de Trabajo Penitenciario
8. Círculo de las Fuerzas Armadas
9. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)
10. Consejo Venezolano del Niño
11. Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental (CORPO-OCCIDENTE).
12. Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPORIENTE).
13. Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPO-ZULIA)
14. Corporación de los Andes (CORPOANDES)
15. Corporación de Mercadeo Agrícola
16. Corporación Venezolana de Fomento (CVF)
17. Corporación Venezolana de Guayana (CVG)
18. Corporación Venezolana del Petróleo (CVP)
19. Diques y Astilleros Nacionales (DAN)
20. Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias
21. Instituto Aeropuerto Internacional de Maiquetía
22. Instituto Agrario Nacional (IAN)
23. Instituto Autónomo Administración Ferrocarriles del Estado (IAAFE)
24. Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas
25. Instituto de Comercio Exterior (ICE)
26. Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de Disponibilidad y Retiro (OFIDIRE)
27. Instituto de Previsión y Asistencia Social para los empleados del Ministerio de Educación (IPASME)
28. Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA)
29. Instituto Nacional de Canalizaciones
30. Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE)
31. Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (INCIBA)
32. Instituto Nacional de Deportes (IND)
33. Instituto Nacional de Higiene (INH)
34. Instituto Nacional de Hipódromos (INH)
35. Instituto Nacional de Nutrición
36. Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS)
37. Instituto Nacional para Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET)
38. Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC)
39. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS)
40. Instituto Venezolano de Petroquímica (IVP)
41. Línea Aeropostal Venezolana (LAV)
42. Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos

Además de los Institutos Autónomos señalados, es decir, de los establecimientos públicos institucionales, en la Administración Pública venezolana operan otros entes descentralizados como *establecimientos públicos de carácter estatal, pero de tipo corporativo*, que son las Universidades Nacionales autónomas siguientes:

43. Universidad Central de Venezuela
44. Universidad de Carabobo
45. Universidad de Los Andes
46. Universidad del Zulia

Como categoría especial en este tipo de establecimientos públicos podrían incorporarse las Universidades nacionales experimentales siguientes:

47. Universidad de la Región Centro Occidental
48. Universidad de Oriente
49. Universidad Simón Bolívar

En la categoría de *establecimientos públicos asociativos o de economía mixta*, los cuales tienen la característica de que a pesar de ser personas públicas, permiten en su funcionamiento la participación de capital privado, se destacan los siguientes entes:

50. Banco Central de Venezuela
51. Banco de Desarrollo Agropecuario
52. Banco de los Trabajadores

Entre las *fundaciones*, constituidas bajo las formas jurídicas del derecho privado, creadas y sostenidas por el Estado, se pueden señalar por su importancia las siguientes:

53. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN)
54. Fundación Instituto Venezolano de Productividad (IN-PRO)
55. Fundación para la Capacitación e Investigación aplicada a la Reforma Agraria (CIARA)
56. Fundación Fondo de Solidaridad Social (FUNDASOCIAL)
57. Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO)

Entre las *Empresas del Estado*, como otra forma asumida por el Estado para descentralizar sus actividades, las cuales muchas han sido creadas por la República directamente o como filiales de establecimientos públicos institucionales (Institutos Autónomos), se encuentran las siguientes:

58. Almacenes y Depósitos Agropecuarios C. A. (ADAGRO)
59. Aluminio del Caroní S. A.

60. Banco Comercial de Maracaibo C. A.
61. Banco de Fomento Comercial de Venezuela C. A.
62. Banco de Fomento Regional Coro C. A.
63. Banco de Fomento Regional los Andes C. A.
64. Banco de Fomento Regional Guayana C. A.
65. Banco de Fomento Regional Zulia C. A.
66. Centro Simón Bolívar C. A.
67. Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE)
68. Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela. (CANTV)
69. Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN)
70. Corporación de Turismo de Venezuela C. A. (CONAHOTU)
71. C.V.F. Centrales Azucareros.
72. C.V.G. Electrificación del Caroní C. A. (EDELCA)
73. C.V.G. Siderúrgica del Orinoco (SIDOR)
74. Minas de Carbón de Lobatera C. A.
75. Transportadora Marítima Venezolana C. A.
76. Venezolana Internacional de Aviación S. A. (VIASA)
77. Empresa Nacional de Salinas S. A. (ENSAL)
78. Venezolana del Nitrógeno S. A. (NITROVEN)

La mayoría de estas empresas son de capital público en su totalidad. Algunas son de capital mixto, pero en todo caso, en nuestro ordenamiento jurídico actual no hay normas particulares destinadas a estas últimas. Además, es de destacar un extenso ámbito del accionariado del Estado, traducido en participaciones minoritarias del Estado o de sus entes descentralizados, en numerosas empresas y sociedades mercantiles.

Por otra parte, en algunos casos el Estado recurre a la forma societaria del derecho privado para la descentralización de sus actividades, tal como sucede con las siguientes *asociaciones civiles*:

79. Asociación Civil Fondo de Desarrollo Algodonero
80. Asociación Civil Fondo de Desarrollo del Ajonjolí
81. Asociación Civil Fondo de Desarrollo Frutícola
82. Consejo de Bienestar Rural

En todo caso, es de destacar, que en los supuestos de descentralización señalados, todas las formas jurídicas reseñadas: establecimientos públicos (institucionales, corporativos, asociativos o de economía mixta), fundaciones o sociedades; implican la existencia de una personalidad jurídica diferente de la República como base para la separación patrimonial. En general, la necesidad de estructurar un patrimonio separado, para agilizar su manejo, con vistas a su utilización en una determinada actividad pública, ha conducido a la creación, por parte del Estado o de sus entes públicos, de personas jurídicas públicas o privadas, distintas de la República.

Ahora bien, aun cuando la situación descrita anteriormente ha sido la norma general en el proceso de descentralización administrativa, ello no ha impedido que en excepcionales oportunidades se haya recurrido sin asidero legal alguno a la separación de un determinado patrimonio del Tesoro Nacional, sin crear para ello una persona jurídica. Tal es el caso de la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria (83) y de ciertos Fondos Autónomos, como el Fondo Nacional del Café y del Cacao (84) que operan como patrimonios autónomos, aun cuando dicha figura no haya sido aceptada en nuestro ordenamiento jurídico. De ahí que entre las propuestas de reforma que se formulan en relación con la administración descentralizada, se contemple la estructuración de estos Patrimonios Autónomos,¹¹¹ lo que traería como consecuencia la eliminación de muchos institutos autónomos que pasarían a funcionar como tales patrimonios.

En todo caso, antes de plantear dichas bases para una reforma de la administración descentralizada y analizar los intentos de reforma realizados hasta el presente, se estima conveniente hacer un breve comentario sobre el desarrollo, importancia y deformación de la administración descentralizada en Venezuela.

1.2. *El desarrollo de la Administración descentralizada*

181. Ahora bien, esta situación de la Administración descentralizada en Venezuela es el producto de una evolución de cincuenta años que se inicia con la creación del Banco Obrero, el 30 de junio de 1928 y del Banco Agrícola y Pecuario, en ese mismo año. Ambos organismos surgieron bajo la forma del Instituto Autónomo y sus funciones se referían, en cuanto al primero, a la construcción de viviendas, y en cuanto al segundo, al fomento de la agricultura, la cría y la pesquería.

En tercer lugar, el 21 de mayo de 1937 se creó la Línea Aeropostal Venezolana, instituto autónomo destinado a servir de enlace entre las diferentes regiones del país mediante el transporte aéreo.

En el inicio de esta evolución de la administración descentralizada se utilizó la figura del instituto autónomo como instrumento de política social, en tanto que para la política financiera se recurrió a los establecimientos públicos de capital mixto, formado por acciones del Estado y de propietarios privados. Conforme a este criterio, se creó el Banco Industrial de Venezuela el 23 de julio de 1937, adscrito al Ministerio de Fomento, y el Banco Central de Venezuela el 8 de septiembre de 1939.

Para realizar actividades en el campo social y bajo la forma de instituto autónomo, se crearon: el Instituto Nacional de Higiene,

111. Véanse Nos. 230 y 231.

adscrito al Ministerio de Sanidad, el 17 de octubre de 1938; el Consejo Venezolano del Niño, el 18 de febrero de 1939; el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, el 24 de julio de 1940, aun cuando su funcionamiento no comienza hasta 1944, y el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, el 15 de abril de 1943. Este Instituto surgió como consecuencia de las nuevas actividades que se atribuyeron al Ministerio de Obras Públicas en el campo de la realización de estudios, construcción, reforma y ampliación de los sistemas de acueductos y cloacas. En diciembre de 1948, el INOS absorbió al Instituto Autónomo de Abastecimiento de Agua para Margarita y Coche, que había sido creado ese mismo año.

El 2 de octubre de 1943 se creó el Instituto de la Ciudad Universitaria (ICU), adscrito al Ministerio de Obras Públicas y se le asignó la construcción de la sede de la Universidad Central de Venezuela.

182. El año 1946 marca un repentino incremento de la Administración descentralizada por la creación de seis institutos autónomos: el 29 de enero, el Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado (IAAFE), creado para asumir la administración de los ferrocarriles expropiados a las compañías inglesas y alemanas; el 11 de mayo, el Patronato Nacional de Comedores Escolares, actualmente absorbido por el Instituto Nacional de Nutrición; el 29 de mayo, la Corporación Venezolana de Fomento, para estimular el desarrollo económico del país; el 24 de octubre, el Instituto Pro-Alimentación Popular, el cual asumió las funciones de la Sección de Nutrición de la Dirección de Salubridad del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Además, en este año se dictó la Ley de Universidades que otorgó personalidad jurídica y patrimonio autónomo al Consejo Nacional de Universidades, organismo en el cual se integraron, con un cierto grado de autonomía, las diferentes Universidades Nacionales.

Durante el año 1947 se constituyó como Empresa del Estado el actual Centro Simón Bolívar C.A., y se creó, el 30 de abril, el Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales, adscrito al Ministerio de la Defensa.

183. El verdadero florecimiento de la Administración descentralizada se produce en la década de 1948 a 1958, período en el cual se crearon 17 organismos. El auge petrolero y la demanda de nuevos servicios por el incremento de la población, se tradujeron en el sector público en la creación de nuevos Institutos Autónomos y de Empresas del Estado.

El 26 de julio de 1948 se constituyó el Consejo de Bienestar Rural bajo la forma de Asociación Civil auspiciada por el Estado. Al año siguiente se creó el Instituto Nacional de Deportes, se

transformó el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización en el Instituto Agrario Nacional y se constituyó el Banco de Fomento Comercial de Venezuela, como filial de la Corporación Venezolana de Fomento.

En este mismo año, la política social del Estado recibió un vigoroso impulso con la creación del Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales, que reemplazó a la Caja de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales; del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el personal del Ministerio de Educación; del Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos; del Instituto Nacional de Nutrición, que sustituyó al Instituto Pro-Alimentación Popular y que absorbió al Patronato Nacional de Comedores Escolares conforme a disposición Legal del 30 de agosto de 1968.

Dentro del inicio de una política de desarrollo regional, se constituyó el 6 de septiembre de 1950, bajo la forma de Compañía Anónima, la Empresa Minas de Carbón de Lobatera, en el Estado Táchira; el 21 de julio de 1951, se creó el Banco de Fomento Regional de los Andes y en 1952, luego de un acuerdo entre el Estado con las compañías explotadoras de petróleo y minería, se creó el Instituto Nacional de Canalizaciones, adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos y destinado a permitir la navegación en el Río Orinoco y en el Lago Maracaibo.

La Caja de Trabajo Penitenciario fue creada el 26 de septiembre de 1953, para fomentar el desarrollo, producción y comercio de los productos y manufacturas que se producen en las penitenciarías y cárceles, y en esta época fue creado también el Círculo de las Fuerzas Armadas, el 14 de noviembre. La Transportadora Marítima Venezolana C.A., se constituyó el 15 de octubre de 1953.

En 1954, se creó el Instituto Venezolano de Neurología e Investigaciones Cerebrales del S.A.S., el cual sería sustituido por el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas en 1959. Asimismo, se creó en ese año el Instituto para la Capacitación y Recreación de los Trabajadores, en reemplazo de la Universidad Obrera Nacional y la Comisión Administradora de Bienes Sindicales. La Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela, que existía como compañía en sociedad con capital inglés, se convirtió en 1954, mediante la compra de todas las acciones, en Empresa del Estado, siendo éste su único accionista a través del Ministerio de Comunicaciones.

El 16 de agosto de 1955, se constituyó la Corporación Nacional de Hoteles y Turismo (CONAHOTU), adscrita al Ministerio de Fomento, la cual se haría cargo de la cadena de hoteles a construir o construidos por el Ministerio de Obras Públicas. En ese mismo

año, surge la Compañía Anónima Venezolana de Navegación, para explotar la navegación marítima.

En 1956 surgen dos Institutos más: el Hospital Universitario de Caracas, con fecha 11 de mayo, y el Instituto Venezolano de Petroquímica, el 29 de junio, dedicado este último al estudio y desarrollo de industrias destinadas al aprovechamiento de minerales e hidrocarburos, en especial, el gas natural y todos aquellos productos que tengan relación con la industria petroquímica. Hasta el año 1963 el Instituto se ocupó fundamentalmente de la construcción, instalación y puesta en marcha de las plantas y es sólo a partir de 1964 cuando inicia sus labores de producción. El 26 de diciembre de 1956, se constituyó el Banco de Fomento Regional del Estado Zulia.

184. Los años 58 y 59 marcan un impulso decisivo en el incremento de la Administración descentralizada.

El 3 de septiembre de 1958 se creó el Instituto Nacional de Hipódromos para encargarse del funcionamiento de los hipódromos nacionales y juegos afines y para fomentar y mejorar la cría de caballos. A estos efectos, el Ministerio de Agricultura y Cría eliminó la sección que tenía para estas actividades.

Para fines de 1958 un nuevo instituto surge adscrito al Ministerio de la Defensa, el Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de Disponibilidad y Retiro, con fecha 20 de noviembre.

El 21 de noviembre de 1958, por Decreto N° 459 de la Junta de Gobierno, se procedió a crear la Universidad de Oriente, bajo la forma de Universidad Experimental, aun cuando fue en el año 1964 cuando se dictó el reglamento y se consagró su carácter experimental.

En ese mismo año de 1958, el Gobierno Nacional, deseando mejorar el nivel de vida de muchas poblaciones, adquirió en diversos lugares del país, a través de la Corporación Venezolana de Fomento, varias plantas privadas que prestaban los servicios de electricidad en diversas ciudades y Municipalidades, y procedió a crear la C. A. de Administración y Fomento Eléctrico, con el fin de administrar y fomentar el desarrollo eléctrico. En 1959 se llevó a cabo la fusión de CADAFE con las 15 empresas de la Corporación Venezolana de Fomento. Esta Corporación constituyó, además, la Compañía Anónima Centrales Azucareros C.A., transfiriéndole la propiedad de los centrales Cumanacoa, Motatán, Ureña, Mérida y Tacarigua.

El 3 de febrero de 1959, el Gobierno usa por primera vez la figura del patrimonio autónomo, cuando crea el Fondo Nacional del Café y Cacao, cuyo reglamento vigente es de 1968. En el curso de este mismo año se funda el Instituto Nacional de Coope-

ración Educativa, cuya función es la de capacitar profesionalmente a los trabajadores.

Ese mismo año, se creó el Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas, con miras a incrementar la eficiencia en el uso de los recursos destinados a esa finalidad.

185. En la Década de los años de 1960 se creó el Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes por Ley de 9 de marzo, con la función de fomentar la cultura y las bellas artes. La Corporación Venezolana del Petróleo, como instituto autónomo, fue creada por Decreto el 19 de abril de ese año, y surgió tras el convencimiento de que el petróleo continuaría siendo por largo tiempo, la principal base económica del país. La política de no otorgar más concesiones, la necesidad de incrementar la experiencia y los conocimientos adquiridos por los venezolanos durante el período transcurrido de la industria petrolera y la aspiración de Venezuela a tener mayor participación en los beneficios del petróleo y sus industrias, justificaron la creación de la Corporación Venezolana del Petróleo.

La Compañía Anónima Venezolana Internacional de Aviación S.A. (VIASA) se constituye el 23 de diciembre de este mismo año de 1960, con participación mayoritaria del Estado en la suscripción de su capital.

La Corporación Venezolana de Guayana (CVG), creada a fines de 1960 como Instituto Autónomo, fue encargada de ejecutar programas de desarrollo regional de Guayana. Esta Institución, entre otras, tiene como filiales con forma de Compañías Anónimas, a la Electrificación del Caroní C.A. (EDELCA), constituida el 1º de abril de 1964, para dotar de mayor autonomía en su propia gestión al programa de aprovechamiento del potencial hidroeléctrico del Río Caroní y proyectar, administrar, dirigir y explotar empresas propias, especialmente eléctricas; y la Siderúrgica del Orinoco C.A., (SIDOR) creada en 1964, con el objeto de desarrollar industrias, especialmente siderúrgicas.

El 21 de enero de 1961, se creó el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias que dependería del Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas.

El Instituto Autónomo Parque Nacional del Este, creado el 20 de enero de 1961 por Decreto Ejecutivo, para administrar el Parque Nacional del Este, fue uno de los últimos Institutos Autónomos creados conforme a las normas de la Constitución de 1953.

La Fundación Instituto Venezolano de Productividad, instituida el 28 de marzo de 1961, fue el primer organismo creado por el Estado venezolano con forma de fundación.

La Comisión Nacional de Pequeña y Mediana Industria, creada el 13 de noviembre de 1961, como un fondo o patrimonio autónomo ha planteado diversas cuestiones jurídicas y administrativas en torno a la legalidad de su funcionamiento, en virtud de que nuestro régimen hacendístico no contiene normas para regular esta figura.

La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, fue creada el 30 de enero de 1969, bajo las formas jurídicas del derecho privado. Esta fundación fue concebida como un organismo central de financiamiento y ayuda técnica para los Municipios.

La Compañía Almacenes y Depósitos Agropecuarios C.A., creada el 4 de mayo de 1962, como filial del Banco Agrícola y Pecuario, presta servicios de almacenamiento y conservación, para productos agropecuarios, semillas, pesca y mercancías nacionales o extranjeras.

El Fondo de Desarrollo Algodonero fue fundado el 19 de diciembre de 1962, bajo la forma de Asociación Civil, compuesta por el Sector Gubernamental y el Sector Privado. Su constitución fue aprobada por la Contraloría General de la República.

La Asociación Civil Fondo de Desarrollo del Ajonjolí, creada el 5 de febrero de 1964, con carácter Técnico-económico, quedó constituida con representantes de los agricultores productores de ajonjolí y del Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias.

La Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental de Venezuela, constituida el 28 de octubre de 1964, por los medios de derecho privado, busca esencialmente el desarrollo integral de la Región centro-occidental, con la colaboración de los particulares, razón por la cual se hizo bajo la forma de Fundación.

La Corporación de los Andes, creada como Instituto Autónomo el 15 de diciembre de 1964, reformada parcialmente el 29 de septiembre de 1971, tiene por objeto promover el desarrollo integral de la región andina, con funciones de planificación y de coordinación con los organismos privados o públicos que realicen actividades vinculadas con el desarrollo de la zona.

En 1965 la acción descentralizada disminuyó notablemente y se redujo a la creación del Banco de Fomento Regional de Coro S.A., y a la liquidación de la empresa estatal Minas de Oro del Callao.

186. En 1966, en cambio, se produjo un incremento de la administración descentralizada. No sólo se crearon Institutos Autónomos y Empresas del Estado, sino que se usó la forma civil de la Asociación, como es el caso de la Asociación Civil Fondo de Desarrollo Frutícola según consta en Acta Constitutiva del 13 de marzo de 1966. En efecto, durante ese año se constituyó la Fundación para

la Capacitación e Investigación aplicada a la Reforma Agraria (CIARA), mediante decreto de fecha 14 de junio de 1966. Igualmente se creó por Ley, pero bajo la forma de Sociedad Anónima, el Banco de los Trabajadores, el 21 de junio de 1966, aun cuando comenzó a funcionar el 24 de abril de 1968.

El Banco Nacional de Ahorro y Préstamo, como Instituto Autónomo fue creado por la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, de 1º de septiembre de 1966.

Para el año 1967 se creó por Ley el Banco de Desarrollo Agropecuario, el cual ha asumido diversos programas de financiamiento en el sector.

La Universidad de la Región Centro Occidental, fundada el 7 de noviembre de 1967, se creó como un Centro Experimental de Estudios Superiores de Barquisimeto en 1962.

Mediante Decreto del 22 de julio del 67, se creó la Universidad de Caracas como Instituto Experimental de Educación Superior, dedicada a los estudios de carácter tecnológico, científico y humanístico. A esta Universidad posteriormente le fue cambiado el nombre y constituye hoy día la Universidad Simón Bolívar.

Para el mismo año 1967 se creó el Banco de Fomento Regional de Guayana C.A., y en el campo de desarrollo industrial se constituyó la empresa mixta Venezolana de Nitrógeno S.A. (NITROVEN). La Empresa Nacional de Salinas S.A. (ENSAL) se constituyó con capital exclusivo del Estado, el 14 de febrero de 1967.

El 21 de enero de 1968 se creó como Instituto Autónomo el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.

El 16 de julio de 1969, se constituyó la Fundación Fondo de Solidaridad Social, y en el mismo mes se creó la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana, con la figura de Instituto Autónomo.

187. Durante el año 1970, se crearon como Institutos Autónomos, la Corporación de Mercadeo Agrícola, por Ley de 4 de agosto, el Instituto de Comercio Exterior, por Ley del 3 de agosto y la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-oriental (CORPORIENTE), por Ley de 27 de agosto de 1970.

Por último, en el curso del año 1971 se creó el Instituto Aeropuerto Internacional de Maiquetía por Ley de 16 de agosto y la Corporación de Desarrollo de la Región Centro Occidental (CORPOCCIDENTE) por Ley de 23 de diciembre.

1.3. *Las diversas formas jurídicas adoptadas en el proceso de descentralización administrativa*

1.3.1. *Introducción*

188. Ahora bien, la señalada evolución de medio siglo que ha dado origen a nuestra administración descentralizada, se ha caracterizado

por la utilización de una enorme variedad de formas y de regímenes jurídicos, hasta el punto de que sólo puede señalarse como denominador común de esas instituciones la presencia de un interés público que se trata de atender por su intermedio.

Dentro del proceso de reforma administrativa que adelanta nuestro país, a los efectos de agrupar los diferentes organismos que componen nuestra administración descentralizada, se hace necesario realizar un esfuerzo de análisis para ubicar esos entes en las diversas categorías que contempla nuestro ordenamiento jurídico.

En tal sentido, se pueden distinguir, los entes constituidos conforme a procedimientos propios del derecho público, que se denominan establecimientos públicos, de los entes constituidos con base en normas propias del derecho privado, que se agrupan bajo la denominación de establecimientos de interés público.

1.3.2. *Los establecimientos públicos*

189. Dentro de la categoría de establecimientos públicos se distinguen los establecimientos públicos institucionales, los establecimientos públicos corporativos y los establecimientos públicos asociativos o de economía mixta. Todos ellos tienen como rasgo común la presencia de una personalidad jurídica de derecho público y de un patrimonio autónomo, distinto e independiente del Fisco Nacional. La creación de los mismos es de la reserva legal y es precisamente en virtud de la Ley que obtienen personalidad jurídica de derecho público.

Es de hacer notar que comúnmente muchos de estos organismos son denominados impropriamente institutos autónomos, aun cuando un análisis más profundo de la naturaleza de los mismos permite establecer categorías dentro de ellos en base a los fines que persiguen y al régimen jurídico de que están dotados.

Además, es necesario dedicar dentro de este análisis algunas consideraciones en torno a los patrimonios autónomos, los cuales pueden ser considerados como establecimientos públicos irregulares.

1.3.2.1. *Los establecimientos públicos institucionales*

190. Esta figura corresponde a los institutos autónomos, y su origen radica en la segregación de ciertas funciones de la administración central, que se cumplen con mayor propiedad dentro de un régimen jurídico que les permita una mayor flexibilidad en el manejo de su patrimonio y en su capacidad negocial.

La Constitución Nacional en su Artículo 230 establece la norma directriz en esta materia cuando textualmente expresa:

"Sólo por ley, y en conformidad con la ley orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos.

Los institutos autónomos, así como los intereses del Estado, en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Congreso, en la forma que la ley establezca".

El transcrito texto establece varias notas fundamentales para definir el Instituto Autónomo en Venezuela: a) Su creación mediante ley formal. b) Su organización con arreglo a lo dispuesto en la ley orgánica que sobre Institutos Autónomos se dicte, a la cual deberán adaptarse todos los Institutos Autónomos; y c) Los Institutos Autónomos quedan sometidos al control posterior del Congreso en la forma que el legislador determine.

Quando el Estado dota de personalidad y provee de un patrimonio propio a estos entes públicos no por ello los exime del control estatal, sino que, por el contrario, el Estado los crea, los suprime, los modifica y se reserva el derecho de tutelar su actividad, a través de diferentes formas de control.

Estos organismos no pueden concebirse sino como formando parte del Estado para atender a una de sus funciones, la función administrativa, y por tanto se consideran órganos de la Administración Pública Nacional.

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece en su Título IV, referido a los Institutos y Establecimientos Oficiales Autónomos, las siguientes disposiciones:

a) Los organismos autónomos, en cuanto a su administración y control, se rigen por su documento de creación, en el cual se establece el régimen especial al que quedan sometidos (Art. 70).

b) Sus bienes no están sometidos al régimen de los bienes nacionales.

c) Sus ingresos y erogaciones no se consideran como Rentas y Gastos Públicos ni están sometidos al régimen de Presupuesto que dispone la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

d) Los funcionarios encargados de la administración y manejo del patrimonio de los Institutos o Establecimientos Oficiales Autónomos, se consideran empleados de Hacienda, salvo lo que dispongan las Leyes o Reglamentos especiales.

e) Los Institutos Autónomos están sometidos al control financiero que establece la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

f) Los Institutos Autónomos no gozan de las prerrogativas del Fisco Nacional, salvo que se acuerde expresamente en el Estatuto que los crea.

Aparte de estas normas de carácter general contenidas en la Constitución y la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, existen los documentos de creación de cada Instituto en el cual se definen las características de los mismos y su naturaleza jurídica. Según este análisis podemos definir a los Institutos Autónomos como entes de derecho público creados por Ley, con patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, dotado de personalidad jurídica y sometidos a la tutela del Estado.

Desde el punto de vista de las actividades que realizan los Institutos Autónomos podría tratar de identificarse o clasificarse a los mismos en razón de la materia. Sin embargo, este criterio no es válido en nuestro país debido a la excesiva variedad de tareas y cometidos que tienen asignados estos entes. En efecto, existen Institutos Autónomos que realizan actividades industriales y comerciales que podrían estar a cargo de empresas públicas; otros en cambio tienen asignada la prestación de servicios públicos o la realización de tareas de investigación, de ejecución de obras, de desarrollo social, de fomento a la educación y a la cultura; de desarrollo regional; de financiamiento y promoción de la actividad económica privada y de numerosas funciones de la más diversa índole.

Por otra parte, la terminología que se ha utilizado para designar a los Institutos Autónomos es sumamente variada: Institutos, Administraciones, Bancos, Círculos, Cajas, Consejos, Patronatos, Corporaciones, Fondos, todo lo cual puede, en determinados casos, inducir a confusión sobre la naturaleza de estos entes descentralizados.

1.3.2.2. *Los establecimientos públicos corporativos*

191. La categoría de establecimientos públicos corporativos se caracteriza por la presencia de un sustrato sociológico que da a estos entes un carácter diferente al de simples dependencias administrativas descentralizadas. En efecto, la naturaleza de los fines que persiguen estos entes exige que los mismos no sólo estén dotados de autonomía, entendido este concepto en el sentido tradicional que se le da en nuestro país, sino además de la posibilidad de elegir sus autoridades, es decir, de autarquía.

Dentro de esta categoría de establecimientos públicos se incluye por una parte, a las Universidades Nacionales Autónomas y, por la

otra, a los gremios profesionales. Las Universidades Experimentales, con su status especial, también podrían incluirse en esta categoría.

Con respecto a las primeras, la Ley de Universidades establece que "La Universidad es una comunidad de intereses espirituales que reúne a profesores y estudiantes en la tarea de buscar la verdad y afianzar los valores trascendentales del hombre".

Ahora bien, la condición particular de estos establecimientos públicos implica la casi ausencia del control de tutela por parte del Estado, y el único control relativo previsto está atribuido al Consejo Nacional de Universidades.

El segundo tipo de establecimiento público corporativo, caracterizado por la existencia de un sustrato personal o corporación de intereses de tipo profesional, está constituido por los gremios profesionales, los cuales están dotados de personalidad jurídica de derecho público por virtud de la Ley que los regula. Los colegios profesionales, que son el ejemplo más acabado de establecimiento público corporativo, no están sometidos a control de tutela, y disfrutan de facultades tributarias con respecto a sus miembros, lo que les confiere una total independencia financiera frente al Estado. Por esta razón, en algunos países se califica a estos entes como establecimientos públicos no estatales.

1.3.2.3. *Los establecimientos públicos asociativos o de economía mixta*

192. La característica primordial de estos establecimientos radica en que siendo personas jurídicas de derecho público se constituyen bajo la forma de sociedades por acciones para permitir la participación de capital privado en su funcionamiento. Se diferencian de las empresas del Estado en que éstas son personas jurídicas constituidas conforme a un régimen de derecho privado, ya que adquieren existencia jurídica en virtud de las formalidades de registro, de acuerdo al Código de Comercio y no por obra de una ley especial, como ocurre con los establecimientos públicos asociativos o de economía mixta. Por otra parte, esta categoría de establecimientos públicos se diferencian de los Institutos Autónomos en que éstos por ser dependencias de la Administración, están sometidos a tutela administrativa y a un régimen jurídico especial que no acepta la participación del capital privado en su funcionamiento.

El carácter intermedio de estos entes, con características que los acercan tanto a las empresas del Estado, como a los Institutos Autónomos, hace que tengan un régimen jurídico particular para cada uno de ellos, que aparece definido en los diferentes estatutos jurídicos que los crean. Así, por ejemplo, el Banco Central de Venezuela, a pesar de admitir la participación privada en la cons-

titución de su capital, no puede aceptar un número de acciones privadas que represente más del 50 por ciento de su capital social. En cambio, con respecto al Banco de los Trabajadores, se contempla en la Ley que lo crea, que las acciones detentadas por el Estado serán adquiridas progresivamente por los trabajadores, hasta llegar a una sustitución total. Cuando esto se produzca, se habrá transformado el Banco de los Trabajadores en un establecimiento público no estatal.

La diferencia en el régimen jurídico de ambas instituciones se fundamenta en la índole de los intereses que protegen: el Banco Central de Venezuela tiene encomendadas funciones que son típicamente estatales por referirse al mantenimiento del equilibrio financiero del país, lo que ha llevado a que en muchos países, la participación privada haya desaparecido, sin que sufriera alteración la gestión que realiza el Banco Central.¹¹²

Por lo que respecta al Banco de los Trabajadores por ejemplo, la participación estatal puede perfectamente desaparecer sin que ello impida la consecución de los fines particulares que persigue este organismo.

1.3.2.4. *Los establecimientos públicos irregulares*

193. En general, puede afirmarse que la forma asumida por nuestra Administración central para descentralizar actividades condujo a la creación de personas jurídicas, públicas o privadas, distintas de la del Estado, ya que se consideraba que ésta era la mejor forma de eludir la inflexibilidad de la acción administrativa y el principio de unidad del Tesoro. Por otra parte, es la única forma admitida por nuestra legislación hacendística.

Ello no ha impedido sin embargo, que al margen de las normas legales, se hayan creado patrimonios autónomos sin el otorgamiento de personalidad jurídica separada, como es el caso de la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria y de ciertos fondos autónomos, como el Fondo Nacional de Café y Cacao. Esta solución de los patrimonios autónomos, aun cuando presenta muchas ventajas por lo que se adopta en otros países, no tiene actualmente asidero legal en Venezuela.

Estos patrimonios autónomos son, dentro de la administración pública venezolana, haciendas unitarias y permanentes, que se han destinado para realizar determinada actividad por parte del Estado, cuya administración tiene una autonomía funcional, en el dominio financiero, presupuestario, contable y de gestión, sin adquirir por ello personalidad jurídica.

112. Sobre la naturaleza jurídica del Banco Central de Venezuela, véase el Apéndice N° 9 de esta Segunda Parte del Informe.

En todo caso, es necesario señalar que los patrimonios autónomos, considerados como una forma de organización administrativa moderna, aun no han sido acogidos en nuestra legislación, ya que la única forma de autonomía recogida en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional es la del Instituto Autónomo. Por ello se estima que la figura jurídica del patrimonio autónomo debe ser adoptada por nuestra legislación, lo que ya se intentó en un anteproyecto de Ley de Institutos Autónomos y Empresas del Estado, preparado en el Ministerio de Hacienda en el año 1967, el cual fue presentado a la consideración del Congreso en 1968 y lo que el propone en el Proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas que se publica y comenta en la Cuarta Parte de este Informe.

1.3.3. *Los establecimientos de interés público*

194. Una de las características que definen mejor el cambio en la concepción de los fines del Estado, viene dada por la utilización de formas jurídicas que en el Estado abstencionista estaban reservadas a la iniciativa privada. En efecto, no es sino a partir del presente siglo cuando la Administración comienza a realizar cometidos estatales utilizando para ello figuras propias del derecho privado: empresas mercantiles, asociaciones civiles y fundaciones.

Con respecto a la agrupación de estas figuras bajo el nombre genérico de establecimientos de interés público, es necesario señalar que esta denominación pone el acento en los fines de la institución y no en la forma jurídica que asumen. Si la agrupación se hiciera conforme a un criterio formal debería denominárseles establecimientos privados, pero ello equivaldría a identificarlos con las organizaciones que utilizan los particulares para cumplir fines de interés privado.

Por esta razón, se denominan establecimientos de interés público a las compañías anónimas, asociaciones civiles y fundaciones que han sido creadas por el Estado para cumplir fines de interés público, o en las que el Estado tiene una participación decisiva y puede por tanto, condicionar o determinar la orientación de las mismas.

1.3.3.1. *Las empresas del Estado*

195. La actividad administrativa de gestión económica ha encontrado en las empresas mercantiles su forma de expresión más acabada. En virtud de ella, el Estado se somete a un régimen jurídico de derecho privado y se coloca en las mismas condiciones jurídicas que los particulares. Esta circunstancia no impide, por lo demás, que el Estado pueda realizar actividades en condiciones de monopolio, como también lo pueden hacer los particulares, cuando concurren los supuestos legales que lo permiten.

Las empresas del Estado se constituyen y funcionan conforme al procedimiento y al régimen jurídico establecido en el Código de Comercio. No existe un cuerpo de normas particulares que sean aplicables a las empresas del Estado, aparte la disposición constitucional en virtud de la cual la actividad de estos entes estarán sujetos al control del Congreso, en la forma que la ley establezca. Por otra parte, en las leyes de Presupuesto se ha venido exigiendo desde hace algunos años, determinados requisitos como es el de la aprobación parlamentaria, para la adquisición o enajenación de acciones por parte del Estado, de un Instituto Autónomo o de una empresa o sociedad en la que el Estado tenga la mayoría de las acciones o una participación decisiva. Además, en la reforma de la Ley de Crédito Público, de fecha 18 de septiembre de 1970, se prevé que las empresas del Estado, al igual que las fundaciones de interés público, quedan sujetas al mismo régimen establecido en esa Ley para los Institutos o Establecimientos Autónomos.

Dentro de las empresas del Estado cabe distinguir las empresas públicas de las de economía mixta. En el primer caso, se trata de sociedades mercantiles cuyas acciones son de propiedad exclusiva del Estado, o en las que éste posee al menos el 75 por ciento de las acciones. Este porcentaje de acciones es el que, conforme a las normas del Código de Comercio, confiere a su propietario la posibilidad de determinar definitivamente la acción de la empresa.

Las empresas de economía mixta son aquellas sociedades mercantiles en las que el Estado posee una participación igual o superior a la mitad del capital social de la misma.

Aparte estos dos tipos de empresas que calificamos como establecimientos de interés público, el Estado tiene participación minoritaria en numerosas empresas mercantiles, las cuales conservan el carácter privado, dado que el Estado no tiene, con respecto a ellas, la posibilidad de condicionar la actividad de las mismas.

Por otra parte, entre las empresas del Estado, se distingue aquellas creadas por éste directamente de las constituidas por un Instituto Autónomo o empresa del Estado, aun cuando esta diferenciación no tiene consecuencias en cuanto al régimen jurídico aplicable.

196. Ahora bien, las empresas públicas y las empresas de economía mixta son formas diferentes que asume la Administración para realizar actividades de interés público, por lo que debe considerárseles como establecimientos de interés público. En ese sentido es de señalar lo expresado en una sentencia reciente de la Corte Suprema de Justicia cuando establece: "...conviene destacar en primer término que el criterio para clasificar las personas jurídicas (no territoriales) en públicas y privadas, se basa en el pre-

dominio de algunas características que permiten identificarlas con los intereses de los sectores a que antes se hizo referencia”.

Consecuentes con este criterio la Suprema Corte establece como condición para definir el carácter público de una persona jurídica, la presencia de algunos de los siguientes rasgos distintivos: “Deben su existencia a un acto emanado de un órgano competente del Poder Público; tienen por objeto un fin público y no el beneficio de un individuo aisladamente o asociado a otro por un vínculo contractual; su patrimonio proviene directa o indirectamente del erario público; las normas que regulan su organización o funcionamiento son de derecho público; sus planes y programas al igual que su competencia territorial o funcional son fijados y trazados por alguno de los órganos del Poder Público; están obligados a someter sus presupuestos de gastos o inversiones y a rendir cuenta de su gestión directamente al Congreso o al Poder Ejecutivo; están exentos del pago de contribuciones nacionales y pueden gozar de algunos de los privilegios o prerrogativas que la ley concede al Fisco Nacional; su capacidad jurídica y, en particular, su poder de disposición sobre bienes de su pertenencia, están condicionados por los fines que les hayan sido señalados; los beneficios o utilidades que obtengan no aprovechan en particular a nadie y, generalmente, deben ser reinvertidos en la expansión de sus actividades, la renovación de sus equipos o el mejoramiento de los servicios que presten; sus atribuciones específicas, posibilidades de desarrollo y hasta su existencia misma, dependen de lo que el Congreso decida, en ejercicio del poder que le atribuye la Constitución para crear, modificar o suprimir servicios públicos, poder que involucra la facultad de encomendarles o asignarles algunas de las actividades correspondientes al sector público a nivel nacional” (Sentencia del 5 de octubre de 1970).

De la enumeración que antecede de las características comunes a los establecimientos públicos se desprende que muchas de ellas son aplicables a las empresas del Estado, razón por la cual se les considera como establecimientos de interés público. En tal virtud, tiene aplicación con respecto a ellas la Instrucción Presidencial mediante la cual se establecen los lineamientos generales de la Reforma Administrativa, la cual fija, como una de las metas próximas a alcanzar, la promulgación de un estatuto jurídico para regular la actividad de estos entes de la Administración descentralizada.

1.3.3.2. *Las asociaciones civiles de interés público*

197. Las consideraciones anteriores son también aplicables con respecto a las asociaciones civiles en las que el Estado tiene una participación decisiva. La regulación de las mismas está contenida

en el Código Civil, pero en todo caso es una de las formas jurídicas de que se vale el Estado para descentralizar sus actividades.

En nuestro país, la forma societaria pública se ha reservado para la realización de cometidos de interés general en el sector agrícola. El Consejo de Bienestar Rural y los Fondos de Desarrollo Algodonero, Frutícola y del Ajonjolí, constituyen los únicos casos en que la acción estatal se realiza por intermedio de Asociaciones Civiles. En estos casos, se ha escogido esta categoría jurídica para permitir la participación privada en la gestión de estos organismos, pero el Estado se ha reservado la orientación de los mismos conforme a las exigencias del interés público.

1.3.3.3. *Las Fundaciones de interés público*

198. Las fundaciones no son personas jurídicas de tipo asociativo, sino universalidades de bienes dotadas de personalidad jurídica para cumplir cometidos de beneficio colectivo. La constitución de las fundaciones de interés público es ordenada por lo general mediante un decreto presidencial, pero la personería jurídica se la otorga el cumplimiento de las formalidades de registro, conforme a las disposiciones del Código Civil.

El fundador, es decir, la persona que destina unos bienes para constituir la fundación puede ser la República o cualquiera de las personas jurídicas estatales, pero también se acepta la participación privada en la constitución del patrimonio de la fundación. Aún en estos casos, el Ejecutivo se reserva la designación de los Administradores de la fundación, cuando se trata de fundaciones nacionales.

La circunstancia de funcionar estos organismos con un patrimonio proveniente en su totalidad o en gran parte del erario público, la designación de sus administradores por el Ejecutivo Nacional y, sobre todo, la naturaleza de la actividad que despliegan, que es de evidente interés público, les confiere el carácter de establecimientos de interés público.

1.4. *Importancia de la Administración descentralizada*

199. Como consecuencia del crecimiento vertiginoso que ha experimentado la Administración descentralizada en nuestro país, las funciones estatales que se cumplen por su intermedio han adquirido también una importancia de primera magnitud con respecto al conjunto de las actividades de la Administración Pública. Puede decirse que la mayor parte de las nuevas funciones que el Estado ha asumido en Venezuela desde la tercera década de este siglo se han encomendado a la Administración descentralizada. Esta cir-

cunstancia se ha traducido, por otra parte, en un crecimiento paralelo de los recursos financieros que el Estado ha venido asignando a la realización de los programas de la administración descentralizada.

1.4.1. *Importancia funcional de la Administración Descentralizada*

200. Si se analizan las diferentes leyes, decretos y estatutos de creación de los diferentes entes descentralizados, se encuentra que los mismos obedecen a razones de muy diversa índole, las cuales pueden reducirse, por una parte, a la búsqueda de una mayor agilidad en la actividad administrativa que se viene realizando, y por la otra, a la asunción por parte del Estado de nuevos cometidos cuyo cumplimiento exige de un régimen jurídico más flexible que el de la Administración tradicional.

El primer caso, es decir, el de la descentralización de funciones tradicionales, a pesar de ser menos frecuente en nuestro país, cuenta sin embargo con algunos ejemplos significativos en este sentido; esta hipótesis tiene lugar especialmente en la gestión de algunos servicios públicos, cuando su prestación adquiere una mayor complejidad y exige una más amplia flexibilidad en el manejo financiero de sus recursos y en la tramitación administrativa. En este orden de ideas, los estudios que en la actualidad se realizan para descentralizar los servicios de telégrafos y de correos, responden a la necesidad de modernizar y de ampliar la cobertura de estos servicios, los cuales se consideran como tradicionales en nuestro país.

Sin embargo, debe señalarse como una de las causas determinantes del crecimiento de la Administración descentralizada, por una parte, la prestación de nuevos servicios, y por la otra, el incremento de la acción del Estado en el ámbito social y en la promoción del desarrollo económico. En efecto, cuando el Estado ha asumido por imperativo legal la realización de nuevos cometidos, se ha considerado que la realización de los mismos no podía tener lugar en forma eficaz dentro del marco de la administración tradicional. En tales casos se ha constatado una tendencia hacia la creación de nuevos entes a medida que el Estado ha asumido nuevas funciones, en muchos casos sin evaluar la capacidad de los organismos existentes para realizar estos cometidos. Esta tendencia es una de las causas que ha provocado muchas de las duplicidades que existen en nuestra Administración, las cuales se han tratado en algunos casos de remediar mediante la fusión a posteriori.

Por lo que respecta a la acción del Estado frente a la realidad social, también debe señalarse una evolución que ha implicado el aumento de las funciones de la Administración y la consiguiente

creación de nuevos órganos, la mayor parte de ellos descentralizados. En nuestros días la actividad administrativa tiene como uno de sus objetivos fundamentales el establecimiento de un orden social más justo. Ello se traduce en la realización de numerosas acciones tendientes a promover el desarrollo integral del país y la incorporación de los grupos marginales a ese proceso de desarrollo. En el ámbito del desarrollo social, la actividad de la administración descentralizada no se limita a las funciones tradicionales relativas a la educación y a la salud sino que se extiende a la promoción, la seguridad, la defensa y el bienestar social, para lo cual se han creado y se continúan creando nuevos organismos descentralizados.

Ahora bien, es el campo económico y financiero donde se observa un mayor dinamismo en el auge de la administración descentralizada. La intervención del Estado en la economía es una tendencia inquestionable del Estado Moderno que se hace tanto más necesaria en un país en vías de desarrollo como el nuestro. Si bien es cierto que en la Administración tradicional se mantenía la explotación de algunas empresas mercantiles, la motivación predominante era la de obtener mayores ingresos financieros. Tal es el caso de los denominados monopolios fiscales.

En la actualidad la intervención del Estado en la economía obedece a múltiples razones, una de las cuales, pero no la más importante, es la obtención de nuevas fuentes de ingresos. En nuestra Carta Constitucional se establece que "El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país". Asimismo se consagra que "el Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pasada bajo su control" (art. 97). La gestión de estas industrias, se encomienda a organismos descentralizados de la Administración, algunos con el carácter de establecimientos públicos y otros bajo la forma de establecimientos de interés público.

Otro campo de intervención del Estado en la economía, que tiende a ampliarse cada vez más, lo constituye el fomento a las actividades que realizan los particulares. En nuestro país, la insuficiencia del mercado de capital privado hace que el Estado sea un importante proveedor de recursos financieros para la iniciativa privada. Ello permite a la acción administrativa realizar una orientación de esas iniciativas hacia las actividades que más convienen para el desarrollo económico y social del país, conforme lo definen los planes de desarrollo. La condición para el éxito de esta política radica en la existencia de unos órganos descentralizados, dotados de suficiente capacidad técnica y en estrecha coordinación con el

eje sectorial, a los efectos de insertar la actividad de los mismos dentro de la planificación nacional.

Por otra parte, conforme a la política de promoción del desarrollo armónico e integral del país, se ha producido un incremento de los órganos estatales encargados de la promoción del desarrollo regional, tales como corporaciones y fundaciones.

Por último, no parece necesario consignar aquí una enumeración exhaustiva de los diferentes campos en lo que la acción estatal se ejerce por órganos descentralizados. Por ello, basta con indicar que este ámbito tiende a aumentarse cada vez más, como lo demuestran, por una parte, la reciente creación de nuevos entes para actuar en materia de comercio exterior o de mercadeo agrícola o para gestionar nuevas industrias, especialmente en materia petroquímica, y por otra parte, la existencia de numerosos proyectos de entes descentralizados, como la Corporación Minera Venezolana, que espera por la aprobación definitiva del Ejecutivo y la posterior sanción por el Congreso.

1.4.2. *Importancia económica y financiera de la administración descentralizada*

1.4.2.1. *Consideraciones generales*

201. Pero aparte de la importancia funcional de la administración descentralizada, es evidente que en Venezuela la mayor importancia de estos entes surge desde el punto de vista económico y financiero.

En efecto, la importancia económica de la administración descentralizada debe analizarse no sólo desde el punto de vista de la magnitud de recursos que maneja, sino también tomando en cuenta su participación en el cumplimiento de los objetivos y metas alcanzadas por el Estado venezolano en lo que respecta a inversión, otorgamiento de créditos y prestación de servicios.

En Venezuela, la administración descentralizada ha ido adquiriendo importancia relevante dentro del Sector Público que se corresponde con la evolución que muestra este tipo de administración en distintos países a medida que sus economías se desarrollan, acentuada por la participación creciente del Sector Público Venezolano dentro de la economía en su conjunto. En este sentido, la participación relativa de la administración descentralizada dentro del Sector Público venezolano es del orden del 50 por ciento, con tendencia creciente, lo cual representa cerca del 15 por ciento del Producto Territorial Bruto que se genera.

Este crecimiento de la Administración Pública Descentralizada, como se ha señalado, no ha obedecido a políticas administrativas específicas ni a una programación racional de las actividades gubernamentales. La diversificación de las necesidades de la colectividad impiden que la Administración Central pueda atender eficazmente los requerimientos del progreso nacional, y el Estado con el fin de lograr una mejor prestación del servicio y salvaguardar los intereses sociales, traslada parte de sus responsabilidades a ciertos entes autónomos que operan con la necesaria flexibilidad administrativa.

Un análisis económico de la gestión administrativa desplegada por los Institutos Autónomos, hace necesario distinguirlos en tres grandes categorías, lo cual permite diferenciar los conceptos aceptados por Naciones Unidas en cuanto a Sector Gobierno y Sector Público. Dentro del Sector Gobierno se incluyen aquellos organismos autónomos que se crean para ejecutar programas especiales y, para mayor agilidad en la ejecución de sus actividades, poseen cierto grado de descentralización funcional. El Sector Público se refiere al Sector Gobierno más las empresas gubernamentales cuyo fin es la venta de bienes y servicios en el mercado a un determinado precio, fijado aproximadamente para cubrir el costo de producción.

Dentro de los organismos descentralizados, desde el punto de vista económico, existen distintas clases de institutos como son los de fomento, los de previsión, los educacionales y otras entidades de promoción. Los institutos de fomento son aquellas entidades encargadas de programas de desarrollo económico y social y que poseen fondos propios formados por aportes incluidos en el presupuesto fiscal y por impuestos específicos asignados al objetivo de que se trate. Los institutos previsionales son aquellos encargados de programas de seguridad social y que se financian con un fondo separado en el que ingresan las imposiciones patronales y laborales, y del que se retiran las sumas destinadas a los subsidios y pagos. Entre las entidades educacionales están las Universidades Nacionales, las cuales gozan de autonomía financiera y administrativa, pero como algunas de sus autoridades suelen ser designadas con la participación de los órganos del Estado, se incluyen dentro del sistema gubernamental.

Por su parte, las empresas gubernamentales pueden ser de dos clases: comerciales y financieras. Las primeras son aquellas que producen bienes y servicios para la venta, que compran y venden mercancías o se deciden a alquilar bienes de capital fijo y que funcionan sobre bases comerciales pero que están obligadas a entregar sus excedentes en efectivo a la tesorería del Gobierno Central y que para hacer frente a sus gastos en efectivo dependen, en parte, de las partidas que se les asignen en el gobierno central. Sus características esenciales son las de cobrar por los bienes y

servicios que proporcionan, están sujetas a las fuerzas del mercado (Demanda y Oferta), no tener por finalidad esencial la obtención de utilidades (en muchos casos se conoce de antemano que se van a obtener pérdidas), otorgar y recibir créditos comerciales y poseer considerables saldos en efectivo en bancos comerciales corrientes.

Las empresas financieras son aquellas organizadas específicamente para fines vinculados a la compra o venta de créditos financieros (prestar fondos públicos, aceptar ahorros, proporcionar seguros, emitir moneda nacional, comprar y vender divisas). En realidad, no venden directamente bienes y servicios y sus fondos se los asigna el Estado. Obtienen ingresos por diferencia de los intereses de los préstamos que recibe y concede, y entre los precios de compra y de venta de los créditos financieros. Al igual que las empresas comerciales están sujetas a fiscalización contable y están sujetas a las fuerzas del mercado.

De acuerdo a ésto, los distintos entes que integran la Administración Pública Descentralizada en Venezuela desde el punto de vista económico se agrupan en tres grandes categorías: Institutos de Servicio, Empresas Públicas e Intermediarios Financieros.¹¹³

113. SECTOR PUBLICO. CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS ORGANISMOS INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA SEGUN CORDIPLAN.

Empresas públicas:

Almacenes y Depósitos Agropecuarios (ADAGRO). Aluminio del Caroní (ALCASA). Compañía Anónima Centrales Azucareros. Compañía Anónima Centro Simón Bolívar. Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE). Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV). Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN). Corporación de Los Andes (CORPOANDES). Corporación de la Región Zuliana (CORPOZULIA). Corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.). C.V.G. Electrificación del Caroní (EDELCA). C.V.G. Siderúrgica del Orinoco (SIDOR). Corporación Nacional de Hoteles y Turismo (CONAHOTU). Corporación Venezolana del Petróleo (C.V.P.). Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado (I.A.A.F.E.). Instituto Autónomo Diques y Astilleros (IADA). Instituto Autónomo Hipódromo Nacional (I.A.H.N.). Instituto Nacional de Canalizaciones (I.N.C.). Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS). Instituto Venezolano de Petroquímica (IVP). Inversionistas del Transporte C.A. Línea Aeropostal Venezolana (LAV). Minas de Carbón de Lobatera. Venezolana Internacional de Aviación (VIASA).

Institutos de servicio

Caja de Previsión Social de los Empleados del Ministerio de Comunicaciones (CAPREMCO). Caja de Trabajo Penitenciario (CTP). Círculo de las Fuerzas Armadas. Centro de Capacitación Obrera Puerto Cabello. Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES). Compañía Anónima Administradora del Parque del Este. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT). Consejo Venezolano del Niño (CVN). Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental (FUDECO). Fundación Instituto Venezolano de Productividad (INPRO). Hospital Universitario (HU). Instituto Agrario Nacional (IAN). Instituto Autónomo de Oficiales en Situación de Disponibilidad y Retiro (OFIDIRE). Instituto de Investigaciones Científicas (IVIC). Instituto de Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET). Instituto de Cultura y Bellas Artes (INCIBA).

La participación del Estado en los distintos campos de la vida nacional ha determinado la creación de organismos con características como las anteriormente señaladas que le permiten cumplir, dentro de una mayor agilidad administrativa, con sus grandes fines en los distintos sectores de la actividad económica. Así por ejemplo, los incrementos de matrícula en los distintos niveles educacionales, la demanda creciente de una población que solicita los servicios de alfabetización, capacitación y adiestramiento para el trabajo, de investigación científica y desarrollo tecnológico, los de recreación y deporte, los de cultura, han determinado el establecimiento de una serie de entes autónomos vinculados con los aspectos educacionales y de cultura.

Por otra parte, los problemas de la atención de los comedores escolares y de las unidades de nutrición, de protección al menor, de la recreación dirigida, de la asistencia médica geriátrica y de las unidades de terapia educacional, de la atención hospitalaria y de la investigación médica quirúrgica de la seguridad social, se han tratado de afrontar a través de la creación de un grupo de Institutos Autónomos cuyas actividades tienen inherencia en el Sector de Previsión Social y Protección a la Salud.

Los problemas de la vivienda y las necesidades urbanísticas, para lo cual debe fomentarse la construcción y el financiamiento de viviendas, ha determinado el surgimiento de otro grupo de entes autónomos que ejercen sus actividades dentro del Sector Vivienda y Urbanismo.

En los sectores Transporte y Comunicaciones se plantea la necesidad de mejorar la capacidad, eficiencia y costo de los factores productivos, lo cual implica el que se amplíen y modernicen los transportes marítimos, aéreos, fluviales, el desarrollo de vías de navegación, la construcción y reparación de buques y demás embarcaciones.

Instituto Nacional de Nutrición (INN). Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE). Instituto Nacional de Deportes (IND). Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos (PNAI). Patronato Nacional de Comedores Escolares (PNCE). Universidades Nacionales (UN). UN- Universidad Central de Venezuela (UCV). UN- Universidad de Carabobo (UC). UN- Universidad de Los Andes (ULA). UN- Universidad del Zulia (UZ).

Intermediarios financieros

Banco Agrícola y Pecuario (BAP). Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDES). Banco de Fomento Regional Coro C.A. Banco de Fomento Regional Guayana C.A. Banco de Fomento Regional Los Andes C.A. Banco de Fomento Regional Zulia C.A. Banco Industrial de Venezuela (BIV). Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BNAP). Banco Obrero (BO). Comisión de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria. Corporación Venezolana de Fomento (CVF). Fundación para el Desarrollo y Fomento de la Comunidad. Instituto de Previsión y Asistencia Social del Ministerio de Educación (IPASME). Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales (IPSFAN). Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS).

Dentro de los sectores productivos de la Economía, Agricultura, Energía, Petróleo y Gas, existe la necesidad de crear y organizar Institutos Autónomos que se ocupen de los programas de la reforma agraria, de otorgar créditos para los sectores campesino y empresarial, del establecimiento de una política de precios mínimos mediante mercadeo de los productos agropecuarios con garantía tanto para productores como para consumidores, del establecimiento de corporaciones destinadas a producir maquinarias y equipos eléctricos, de la administración y fomento eléctrico, así como de los estudios y construcción de obras necesarias para el aprovechamiento del potencial hidroeléctrico del país.

Durante el período 1965-69, la administración descentralizada movilizó recursos por 30.971,1 millones de bolívares, equivalentes al 46,8 por ciento de los del sector público consolidado. En el IV Plan de la Nación 1970-74 se ha previsto que la importancia de la administración descentralizada se eleva a un 53,4 por ciento la cual resulta más cuando se considera que el 61,5 por ciento de los gastos de capital del Sector Público son realizados por vías de la administración descentralizada.

En cuanto a las fuentes corrientes de fondos, la administración descentralizada representa el 22,6 por ciento del total del Sector Público Consolidado, lo cual representa una participación relativamente pequeña, con la consiguiente situación de desahorro.

El gasto de la administración descentralizada es ejecutado en un 45,6 por ciento de las Empresas Públicas, en un 38,2 por ciento por los Intermediarios Financieros y en un 16,2 por ciento por los Institutos de Servicio.

Para conocer las condiciones económicas bajo las cuales operan cada uno de estos tres tipos de Institutos Autónomos, es conveniente analizar separadamente cada uno de ellos:

1.4.2.2. *Los Institutos de Servicio*

202. Por tratarse de instituciones que no persiguen fines de lucro y que actúan en beneficio directo de la sociedad, complementando las acciones de la Administración Central en materia de educación, sanidad, previsión y protección social, recreación y esparcimiento, resultan ser organismos eminentemente consumidores y por tanto sus principales rubros de gasto están representados por los sueldos y salarios y las compras de bienes y servicios no personales. En esta forma, un 75,6 por ciento de sus gastos se realizan en cuenta corriente y 24,4 por ciento en cuenta capital.

Los principales Institutos de Servicio, en base a la magnitud de los recursos que movilizan son las Universidades Nacionales, el Instituto Nacional de Cooperación Educativa, el Instituto Agrario

Nacional, el Consejo Venezolano del Niño y el Instituto Nacional de Nutrición. Su principal fuente de fondos en cuenta corriente está representada por los ingresos ordinarios y las transferencias que en su totalidad provienen del Gobierno Central, las cuales permiten enjugar el saldo negativo que estos organismos presentan en cuenta corriente. Los aportes principales del Gobierno Central para los Institutos de Servicio han estado representados en los últimos años, en orden de importancia, para las Universidades Nacionales, Instituto Agrario Nacional, Consejo Venezolano del Niño, Hospital Universitario e Instituto Nacional de Nutrición.

Los rubros principales de los gastos de capital de los Institutos de Servicio están referidos a la inversión bruta y a otros usos de capital.

Del total de inversión bruta ejecutada por los Institutos de Servicio, la participación porcentual más importante corresponde al Instituto Agrario Nacional con el 59,7 por ciento, el Instituto Nacional de Cooperación Educativa con el 18,5 por ciento y las Universidades con el 12 por ciento.

Los gastos de capital de los Institutos de Servicio son financiados básicamente por las transferencias del Gobierno Central y el ahorro en cuenta corriente.

En el IV Plan de la Nación 1970-74 se ha previsto que los Institutos de Servicio ejecuten el 12,6 por ciento del total de gasto estimado para los Institutos Autónomos, del cual un 84,7 por ciento será con cargo a la cuenta de los usos corrientes.

Las principales realizaciones de los organismos más importantes clasificados dentro de la categoría de Instituto de Servicio son las siguientes: a través del Instituto Nacional de Cooperación Educativa 6.886 personas asistieron en 1970 a los cursos de programas ordinarios para un total acumulado de 96.793 egresados hasta la fecha. La matrícula en las Universidades Nacionales alcanzó a 78.870 alumnos para 1970.

El Consejo Venezolano del Niño atendió en 1970 a 238.918 menores a través de sus diversas instituciones y programas y el Instituto Agrario Nacional ha incorporado, en el transcurso del año 1971, a 26.496 familias a la Reforma Agraria.

Los índices de solvencia, medidos como la capacidad del activo total para respaldar al pasivo, indican que el correspondiente al Instituto Nacional de Cooperación Educativa se coloca en 20,3 lo que representa un notorio mejoramiento en relación a su comportamiento en el pasado; el del Instituto Agrario Nacional se ha estabilizado en 3,4 y para otros institutos observa un desmejoramiento, a causa de las deficiencias administrativas de gestión financiera.

1.4.2.3. *Los intermediarios financieros*

203. Su principal función de canalizar los fondos disponibles hacia la inversión en sectores estratégicos para el desarrollo, los convierte en intermediarios entre ahorradores y empresarios. El otorgamiento de créditos constituye su función principal, pero hasta el presente no se ha logrado que el programa de recuperación de sus créditos guarden cierta relación satisfactoria con el monto de créditos otorgados y de allí que durante el período 1965-69, la recuperación de créditos sólo representó el 43,5 por ciento de los créditos otorgados en el mismo lapso, constituyendo una muestra del aprovechamiento deficiente de los recursos y obliga a establecer correctivos en las futuras reformas institucionales.

La composición económica del gasto de esta categoría de institutos es diferente a la de los Institutos de Servicio. Al igual que las Empresas del Estado, ejecutan un porcentaje mayor en gastos de capital. La diferencia entre los gastos de capital ejecutados por las Empresas del Estado y los de los Intermediarios Financieros es de carácter cualitativo: mientras las Empresas del Estado ejecutan el 72,4 por ciento de los gastos de capital en inversión bruta, que representan el 30,4 por ciento de la inversión del Sector Público, los Intermediarios Financieros ejecutan el 42,7 por ciento de sus gastos de capital en otorgamiento de créditos, el cual representa el 93,2 por ciento del monto total de créditos otorgados por el Sector Público.

En los últimos años, el saldo en cuenta corriente de los Intermediarios Financieros muestra signos positivos como resultado del incremento de los ingresos ordinarios y de los aportes del Gobierno Central. Para 1971, las transferencias del Gobierno Central a esta categoría de entes alcanzaron a 950,2 millones de bolívares, lo cual representa el 39,5 por ciento sobre el total transferido por el Gobierno Central a los Institutos Autónomos.

Dentro del total de gastos de capital de los Intermediarios Financieros, el otorgamiento de créditos representa el 42,7 por ciento, la inversión bruta el 23,7 por ciento, la inversión financiera 8,4 por ciento y la cuenta Caja y Bancos el 6,8 por ciento.

Dentro de las fuentes de capital, las transferencias del Gobierno Central representan el 34,5 por ciento, la recuperación de créditos el 20,7 por ciento, el saldo en cuenta corriente 9,2 por ciento, el endeudamiento externo 7,2 por ciento, la venta de activos 3,8 por ciento y otras fuentes de capital el 10,8 por ciento.

Los principales Intermediarios Financieros en relación al monto total de créditos otorgados están representados por el Banco Agrícola y Pecuario, 56,5 por ciento, Corporación Venezolana de Fomento, 13,9 por ciento, Instituto de Previsión y Asistencia Social del

Ministerio de Educación, 10,4 por ciento, Banco Obrero, 9,1 por ciento, Banco Industrial de Venezuela, 6,3 por ciento, e Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas, 3,8 por ciento. Los créditos otorgados por estos organismos tienen destinos diferentes, por cuanto a través de ellos financian actividades de los sectores Agropecuario, Industrial, Educativo y Construcción.

Los créditos otorgados por la Corporación Venezolana de Fomento se han orientado a financiar industrias de distinta clase: manufactureras, construcción, electricidad, gas, agua y servicios sanitarios, comercio, servicios, agricultura, silvicultura y pesca, transporte, almacenaje y comunicaciones y explotación de minas y canteras. La distribución territorial indica que sus créditos se han orientado principalmente hacia el Distrito Federal y los Estados Miranda, Aragua, Anzoátegui y Carabobo.

Las actividades del Instituto de Previsión y Asistencia Social del Ministerio de Educación están orientadas principalmente al otorgamiento de créditos con fines de previsión y protección social del personal docente y administrativo así como a propiciar la construcción o adquisición de viviendas para sus miembros.

El Banco Obrero orienta sus actividades hacia la construcción de viviendas, obras de urbanismo y servicios comunales.

El análisis financiero de los principales Intermediarios Financieros indica que el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales utiliza su Saldo Cuenta Corriente para financiar la Inversión Financiera y para incrementar sus valores a través de la cuenta Caja y Bancos. Su bajo índice de solvencia, 0,89 es una relación poco satisfactoria y muestra una estabilización en los últimos años que evidencia fallas en la gestión administrativa y las cuales tienden a corregirse a corto plazo.

El Banco Obrero muestra una situación de desahorro en cuenta corriente que es compensado por las transferencias del Gobierno Central en cuenta capital y por el endeudamiento utilizado para atender un alto nivel de inversión bruta, la cual representa el 66,5 por ciento del total de usos de fondos de la cuenta capital. Su índice de solvencia, muestra una tendencia decreciente y es del orden de 2,6.

El total de usos de fondos del Banco Agrícola y Pecuario se distribuye así: un 25,9 por ciento en cuenta corriente y un 84,1 por ciento para gastos de capital. Su principal fuente de financiamiento corriente está representada por ingresos propios, los cuales resultan insuficientes para atender los gastos de operación, por lo que resulta un saldo negativo en cuenta corriente (desahorro). El otorgamiento de créditos representa el 65,7 por ciento de los usos de capital. Sus principales fuentes de financiamiento están constituidas por las Transferencias de Capital del Gobierno Central que representa el

45,2 por ciento y por la Recuperación de Créditos que representa el 26,6 por ciento sobre el total de fuentes de capital.

El índice de solvencia de este Instituto, 2,0, muestra un mejoramiento en los últimos años por cuanto el monto de sus obligaciones permanece invariable.

1.4.2.4. *Las empresas públicas*

204. Un alto porcentaje de la inversión pública se ejecuta a través de entes de esta naturaleza y representan un importante elemento para cimentar las bases del desarrollo económico del país. La distribución económica del gasto de las empresas públicas, entre gastos corrientes y de capital, muestra una relación porcentual de 45,6/54,4.

Dentro del total de Usos de Fondos en cuenta corriente, los sueldos y salarios participan con el 51,4 por ciento y la compra de bienes y servicios no personales con el 41,1, por ciento.

El principal rubro de sus fuentes de fondos en cuenta corriente está representado por los ingresos por bienes y servicios que representan el 77,7, por ciento y luego los ingresos ordinarios con una participación porcentual del 20,2 por ciento.

Los aportes de la administración central a las Empresas Públicas muestran una tendencia creciente a lo largo de los últimos años, ubicándose en 1.014,8 millones de bolívares en el Proyecto de Presupuesto 1972.

Dentro de los Usos de Fondos en cuenta capital, la inversión bruta participa con el 72,4 por ciento y está orientada principalmente hacia los sectores Manufactura, Energía, Comunicaciones, Servicios, Minería, Transporte y Agricultura.

Para el año 1969, la inversión bruta de las Empresas Públicas representó el 63 por ciento de la de los Institutos Autónomos y el 30,4 por ciento de la del Sector Público.

Las principales fuentes de fondos en cuenta capital de las Empresas Públicas están representadas en primer lugar, por las Transferencias del Gobierno Central, seguidas en orden de importancia por el endeudamiento, tanto externo como interno, por otras fuentes de capital y el ahorro en Cuenta Corriente, el cual en los últimos años ha mostrado una participación porcentual creciente.

En el IV Plan de la Nación 1970-74 se ha previsto que las Empresas Públicas ejecuten el 44,6 por ciento de los fondos previstos para los Institutos Autónomos, representando los gastos corrientes el 56,0 por ciento y los de capital el 44,0 por ciento de ese total.

Las principales Empresas Públicas conforme a esta clasificación, y de acuerdo al monto de los recursos que movilizan, están representadas por los siguientes entes: Corporación Venezolana de Guayana, Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, Corporación Venezolana del Petróleo, Instituto Venezolano de Petroquímica, Instituto Nacional de Obras Sanitarias, Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico, Compañía Anónima Venezolana de Navegación.

El total de usos de este grupo de empresas representa el 91,4 por ciento de los usos de fondos de las empresas estatales y sus fuentes de fondos en cuenta corriente representan el 89,8 por ciento del total respectivo. Relacionando los usos de fondos de las Empresas Públicas más importantes, se tiene que el 56,0 por ciento corresponden a la cuenta capital y discriminadas por empresas representan las siguientes proporciones:

Corporación Venezolana de Petróleo 68,6 por ciento, Instituto Venezolano de Petroquímica 64,8 por ciento, Instituto Nacional de Canalizaciones 64,4 por ciento, Corporación Venezolana de Guayana 55,3 por ciento, Instituto Nacional de Obras Sanitarias 50,9 por ciento, Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico 48,8 por ciento, Compañía Anónima Venezolana de Navegación 46,8 por ciento, Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela 58,6 por ciento.

Hasta el presente, los saldos en cuenta corriente de un número apreciable de Empresas Públicas no representan una fuente importante de financiamiento de los gastos de inversión, y es por eso que las transferencias del Gobierno Central juegan un papel fundamental. En el caso de la Corporación Venezolana del Petróleo, Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela e Instituto Nacional de Canalizaciones, la proporción de los usos de capital es mayor a la de los usos corrientes y logran aplicar proporción mayor del ahorro para el financiamiento de las inversiones.

Las metas físicas más importantes alcanzadas por algunas de las Empresas Públicas son las siguientes:

La Corporación Venezolana del Petróleo para 1970 produjo 16,9 millones de barriles de crudo, perforó 19 pozos para un total de 61.749 metros perforados, refinó 6,2 millones de barriles de crudo, obteniéndose 6,0 millones de barriles de productos, vendió 11,4 millones de barriles de crudo, participando sus ventas totales en el mercado interno en un 22,4 por ciento y en un 63,1 por ciento en las ventas de gas natural.

El Instituto Venezolano de Petroquímica, hasta octubre de 1971, ha producido 186.088 toneladas métricas de fertilizantes y 26.619 toneladas métricas de productos industriales.

Durante 1970, el Instituto Nacional de Canalizaciones removió 41,2 millones de metros cúbicos de material y 5.235 buques traficarón por el canal de Maracaibo y por la vía fluvial del Orinoco.

La Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela ha instalado 405.974 aparatos telefónicos, para un total de 279.429 suscritores y ha ampliado los programas de larga distancia nacional a través del discado directo y la línea internacional a través del cable submarino y de las comunicaciones vía satélite, con instalación de 27.300 líneas para la planta interna y 67.205 líneas para la planta externa y pares centrales.

El Instituto Nacional de Obras Sanitarias sirve a una población de 5.400.000 habitantes a través de 152 acueductos en funcionamiento, y a una población de 3.000.000 a través del servicio de cloacas.

En todo caso, los índices de solvencia de las principales Empresas Públicas muestran altibajos en los últimos años, como se observan a continuación:

	1965	1966	1967	1968	1969	1971
Corporación Venezolana de Guayana	15,7	24,8	18,9	14,1	16,1	19,3
C. A. Nacional Teléfonos de Venezuela ..	2,6	4,9	3,2	3,0	3,3	2,3
Corporación Venezolana del Petróleo	14,0	15,5	7,2	6,1	4,8	2,2
Instituto Venezolano de Petroquímica ...	5,5	5,2	6,2	3,6	—	3,2
Instituto Nacional de Obras Sanitarias ...	5,6	5,2	4,6	4,4	—	7,6
C. A. de Administración y Fomento						
Eléctrico	6,2	5,7	4,9	5,1	5,6	4,6
C. A. Venezolana de Navegación	3,6	4,3	4,2	4,7	2,9	3,1
Instituto Nacional de Canalizaciones ..	7,9	10,0	11,2	18,8	26,9	32,1

SECTOR PUBLICO
ASPECTOS PRINCIPALES DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA
1970

(Millones de Bolívares)

	Capital suscrito	% de participación del Estado	Ganancia o pérdidas acumuladas	Relación porcentual 3 : 1	% del saldo en cuenta corriente en relación a los gastos de capital	Ingresos por venta de bienes y servicios		Aportes recibidos del Gobierno Central	
						1969	1970	1970	1971
EMPRESAS PUBLICAS									
Centro Simón Bolívar	456,5		-3,6	—	0,8				30,6
C.A. de Administración y Fomento Eléctrico	1.038,2	100,0	36,3	3,5	40,1	247,6	329,7	33,5	18,7
C.A. Nacional Teléfonos de Venezuela	637,5	100,0	237,5	37,3	15,6	308,1	360,9	—	1,0
C.A. Venezolana de Navegación	108,5 b	100,0	9,5 b	8,8 b	40,0	104,2	114,8	—	—
Corporación Venezolana de Guayana	2.911,4 b	100,0	177,7 b	6,2 b	54,1	521,6	490,5	228,7	74,0
Corporación Nacional de Turismo	46,7	100,0	—	14,1	15,2	19,6	20,8	3,4	15,0
Corporación de los Andes	20,7	100,0	a	a	61,4	—	—	20,0	20,7
Corporación Venezolana de Petróleo	646,7	100,0	88,4	13,7	264,5	246,6	449,3	60,0	315,3
Instituto Autónomo Diques y Asilleros	35,2	100,0	-26,9	—	76,4	13,4	15,2	1,0	7,0

	Capital Suavizado	% de participación del Estado	Acumulado Ganancia o pérdidas	Relación Porcentual 3 : 1	gastos de capital % del total en cuenta corriente	Ingresos por ventas de bienes y servicios		Aportes recibidos del Gobierno Central	
						1970	1971	1970	1971
Instituto Autónomo									
Hipódromo Nacional ...	232,4	100,0	26,6	11,4	13,1	77,5	80,3	—	—
Instituto Nacional de Canalizaciones	394,2 b	100,0	26,2 b	6,7 b	134,1	58,9	85,1	—	—
Instituto Nacional de Obras Sanitarias	2.864,2	100,0	-78,5	— 2,7	171,8	184,5	202,4	312,0	326,9
Instituto Venezolano de Petroquímica	4.420,0	100,0	— 8,9	— 0,2	250,2	125,0	150,3	58,6	119,0
Instituto Autónomo de Admi- nistración Ferrocarriles del Estado	450,8 b	100,0	— 3,7 b	— 0,8 b	0,6	2,6	—	3,5	8,9
Línea Aeropostal Venezolana. Almacenes y Depósitos	61,8	100,0	-276,0	-446,6	17,4	51,3	a	3,0	16,5
Agropecuarias	30,0	100,0	— 4,9	— 10,3	a	a	a	—	—
Venezolana Internacional de Aviación S. A.	72,5 b	55,0	— 2,9 b	4,0 b	a	a	a	—	—
INSTITUTOS DE SERVICIO									
Caja de Trabajo Penitenciario	0,6	100,0	2,0	333,3	100,0	12,9	0,5	0,5	0,6
Círculo de las Fuerzas Armadas	a	a	a	a	100,0	8,6	a	0,5	0,6
Centro de Capacitación Obrera Puerto Cabello ..	a	a	a	a	a	a	a	1,3	2,0
C. A. Administradora Parque del Este	a	a	a	a	a	0,4	a	1,5	2,5

	Capital Sucribo	% de participación del Estado	Ganancia o pérdidas Acumulado	Relación Porcentual 3 : 1	gastos de capital % del saldo en cuenta corriente	Ingresos por venta de bienes y servicios		Aportes recibidos del Gobierno Central	
						1969	1970	1970	1971
Consejo Nacional de Inves- tigaciones Científicas y Tecnológicas	1,3	100,0	a	a	100,0	—	a	6,0	12,3
Consejo Venezolano del Niño	67,4	100,0	a	a	100,0	6,6	a	79,9	86,5
Fundación Instituto Venezo- lano de Productividad ...	a	100,0	a	a	100,0	0,3	0,5	4,5	4,5
Hospital Universitario	92,3	a	a	a	100,0	5,6	6,9	35,4	41,8
Instituto Agrario Nacional, Instituto Autónomo de Ofi- ciales en Situación de	1.042,8	a	46,0	4,4	-7,6,8	3,5	a	203,4 b	200,9
Disponibilidad y Retiro ..	a	a	a	—	—	0,2	0,1	0,5	0,5
Instituto Venezolano de In- vestigaciones Científicas .	46,4	a	a	a	5,1,5	2,8	a	26,0	31,4
Instituto de Capacitación y Recreación de los Traba- jadores	3,7	a	— 5,4	146,0	100,0	2,9	a	4,4	5,8
Instituto Nacional de Cultu- ra y Bellas Artes	2,0	100,0	a	a	100,0	0,3	a	21,5	22,5
Instituto Nacional de Nutri- ción	23,7 b	100,0	2,4 b	10,1 b	100,0	21,1	a	36,0	43,3
Instituto Nacional de Coope- ración Educativa	156,1	a	9,4	6,2	34,2	43,3	a	15,8	13,6

Capital Sustentio	% de participación del Estado	Ganancia o pérdidas Acumulado	Relación Porcentual en relación a los 3 : 1		% del saldo en cuenta corriente en relación a los gastos de capital	Ingresos por venta de bienes y servicios		Aportes recibidos del Gobierno Central		
			3	1		1969	1970	1970	1971	
Instituto Nacional de Deportes	a	a	a	a	100,0	0,2	0,2	17,2	14,2	
Patronato Nacional de Anciano e Inválidos	3,5	a	a	a	100,0	0,3	a	4,7	7,1	
Universidades Nacionales ..	437,7	a	a	a	100,0	14,0	13,8	449,7	451,4	
Instituto Nacional de Higiene	0,0	a	a	a	—	a	a	—	4,4	
INTERMEDIARIOS FINANCIEROS										
Banco Agrícola y Pecuario .	167,0	—379,3	—227,1	—17,7	100,0	42,5	55,0	232,1	325,0	
Banco de Desarrollo Agropecuario	a	a	a	a	a	a	a	a	10,0	
Banco Industrial	78,0 b	0,4 b	0,5 b	0,4	100,0	45,0	38,2	a	a	
Banco Nacional de Ahorro y Préstamo	319,5	a	a	a	a	a	a	a	a	
Banco Obrero	3.160,0	—343,9	— 10,9	—14,2	100,0	99,9	100,1	359,0	414,0	
Corporación Venezolana de Fomento	2.233,6	— 28,9	— 1,3	—29,9	100,0	52,6	20,0	47,6	4,6	
Fundación para el Desarrollo de la Comunidad	144,1	— 17,3	— 12,0	16,2	100,0	15,1	12,4	12,4	5,8	
Instituto de Previsión y Asistencia Social del Ministerio de Educación	a	a	a	32,4	a	43,0	66,2	6,4	3,0	

Capital suscrito	% de participación del Estado	Generancia o pérdidas acumuladas	Relación porcentual 3 : 1	% del saldo en cuentas corriente en relación a los gastos de capital	Ingresos por ventas de bienes y servicios		Aportes recibidos del Gobierno Central	
					1969	1970	1969	1970
Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental	2,3	a	a	100,0	a	a	5,0	8,6
Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas .	a	a	a	62,5	27,0	185,4	5,7	10,8
Instituto Venezolano de los Seguros Sociales	205,2	71,3	34,7	100,0	659,0	814,2	95,0	108,5
Corporación de la Región Zulia	29,5	100,0	a	-56,3	—	0,1	5,0	27,5

a. No se dispone de la Información.

b. Año 1969.

Fuente: CORDIPLAN.

SECTOR PUBLICO
INDICE DE SOLVENCIA DE ALGUNOS ENTES INTEGRANTES
DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

	1965	1966	1967	1968	1969	1971
EMPRESAS DEL ESTADO						
C. A. de Administración y Fomento Eléctrico						
Activo	866.330,00	976.374,00	1.044.922,00	1.109.192,50	1.220.896,10	1.442.350,00
Pasivo	140.665,00	172.300,30	211.648,00	217.502,00	217.150,60	310.705,60
Indice de Solvencia	6,16	5,67	4,94	5,10	5,62	4,64
C. A. Nacional Teléfonos de Venezuela						
Activo	699.391,00	624.237,00	802.439,00	943.942,00	1.014.078,00	1.447.737,30
Pasivo	267.378,00	128.303,00	253.970,00	318.698,00	307.831,00	623.652,60
Indice de Solvencia	2,62	4,87	3,16	2,96	3,29	2,32
C. A. Venezolana de Navegación						
Activo	113.817,00	115.973,00	121.386,00	125.255,00	159.073,00	171.110,00
Pasivo	31.271,00	27.097,00	28.780,00	26.779,00	54.329,00	55.829,00
Indice de Solvencia	3,64	4,28	4,23	4,68	2,93	3,07
Corporación Venezolana de Guayana						
Activo	2.109.101,00	2.244.537,60	2.681.885,30	2.947.834,50	3.165.714,90	3.173.530,70
Pasivo	134.602,00	90.508,60	141.560,10	209.284,20	196.134,50	164.749,60
Indice de Solvencia	15,67	24,80	18,95	14,09	16,14	19,26

	1965	1966	1967	1968	1969	1971
Corporación Venezolana de Petróleo						
Activo	309.233,00	382.227,00	482.491,40	630.947,80	836.367,30	1.645.832,00
Pasivo	22.040,00	24.640,00	67.030,80	104.193,20	173.858,70	753.195,30
Índice de Solvencia	14,03	15,51	7,20	6,06	4,81	2,19
Instituto Nacional de Canalizaciones						
Activo	272.217,00	289.434,00	309.109,00	325.138,00	333.825,00	380.881,20
Pasivo	34.633,00	28.861,00	27.478,00	17.313,00	12.413,00	11.869,70
Índice de Solvencia	7,86	10,03	11,25	18,78	26,89	32,09
Instituto Nacional de Obras Sanitarias						
Activo	2.488.888,00	2.732.882,00	3.052.989,00	3.357.842,00		3.574.175,60
Pasivo	447.140,00	520.892,00	667.274,00	763.063,00		467.609,30
Índice de Solvencia	5,57	5,25	4,58	4,40		7,64
Instituto Venezolano de Petroquímica						
Activo	332.698,00	342.139,00	349.018,00	453.922,00		653.735,50
Pasivo	60.591,00	65.720,00	55.779,00	126.211,00		206.382,30
Índice de Solvencia	5,49	5,21	6,26	3,60		3,17
INSTITUTOS DE SERVICIO						
Consejo Venezolano del Niño						
Activo	59.806,00	66.228,00	69.479,00	71.391,00	71.391,00	72.007,50
Pasivo	1.547,00	2.157,00	3.146,00	4.900,00	4.900,00	6.516,00
Índice de Solvencia	38,66	30,70	22,09	14,57	14,57	11,05

	1965	1966	1967	1968	1969	1971
Instituto Agrario Nacional						
Activo	990.509,00	1.052.319,00	1.154.530,00	1.261.762,00	1.344.852,00	1.537.296,20
Pasivo	226.998,00	267.845,00	311.905,00	367.944,00	403.456,00	448.285,50
Índice de Solvencia	4,36	3,93	3,70	3,43	3,33	3,43
Instituto Nacional de Cooperación Educativa						
Activo	130.770,00	155.399,00	168.709,00	171.198,00	178.174,00	162.242,00
Pasivo	21.540,00	22.146,00	21.987,00	17.876,00	20.486,00	7.975,00
Índice de Solvencia	6,07	7,02	7,67	9,58	8,70	20,34
INTERMEDIARIOS FINANCIEROS						
Banco Agrícola y Pecuário						
Activo	1.596.500,00	1.864.800,00	2.088.600,00	2.280.600,00	2.444.000,00	2.759.300,00
Pasivo	1.069.000,00	1.251.400,00	1.355.200,00	1.353.000,00	1.389.100,00	1.343.600,00
Índice de Solvencia	1,49	1,49	1,56	1,69	1,76	2,04
Banco Obrero						
Activo	2.615.819,00	3.027.138,00	3.536.023,00	4.118.097,00		4.719.345,00
Pasivo	616.856,00	839.966,00	1.161.893,00	1.479.006,00		1.842.671,20
Índice de Solvencia	4,24	3,60	3,04	2,78		2,56
Instituto Venezolano de los Seguros Sociales						
Activo	219.707,00	258.421,60	566.847,60	949.861,70		2.254.738,00
Pasivo	209.343,00	231.008,30	594.237,30	1.059.629,40		2.514.908,00
Índice de Solvencia	1,05	1,03	0,95	0,91		0,89

Fuente: Cordiplán, 1971.

2. LA DEFORMACION DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

2.1. *Introducción*

205. El proceso de Reforma Administrativa que adelanta el Gobierno Nacional constituye ocasión propicia para intentar un balance crítico de la actividad de la Administración Pública como instrumento para el desarrollo. La necesidad de iniciar el proceso de reforma tiene como premisa la constatación de que nuestra administración adolece de múltiples fallas en diferentes aspectos, que frenan el dinamismo que debe caracterizar la acción pública en un país que tiene planteado el reto de su desarrollo. Se ha señalado en numerosas ocasiones que en la Administración Pública se producen duplicidades, superposición de funciones, desperdicio de recursos, y que además, se ejecutan programas sin una debida programación y coordinación, todo lo cual redundará en una merma de las posibilidades para acometer nuestro desarrollo. Se plantea cada año con ocasión de la discusión de la Ley de Presupuesto la necesidad de reorientar el gasto público hacia las áreas de más amplio ámbito social y de mayor productividad económica. En tales ocasiones, se incide sobre la necesidad de dictar medidas que permitan resolver estas irregularidades con la mayor rapidez posible.

Ahora bien, el problema de la Administración Pública en general, y de la Administración descentralizada en particular, es de una gran complejidad y se presta poco a la aplicación de medidas simplistas con efectos inmediatos, tal como se ha demostrado la escasa eficacia que han tenido los intentos de reforma que se han llevado a cabo hasta el presente.

La importancia que reviste la Administración descentralizada en lo funcional y en lo económico financiero conduce a que todo proceso de Reforma Administrativa que aspire a atacar los males en su origen deba incidir especialmente sobre este ámbito de la actividad administrativa. A estos efectos, se debe señalar que el proceso de deformación que ha sufrido nuestra administración descentralizada y que se caracteriza por serias fallas en su organización estructural y en su funcionamiento, es el producto de una evolución que desde su nacimiento ha estado marcada por la ausencia de programación y por la preocupación de resolver problemas de corto plazo.

Es así cómo antes que una visión prospectiva de nuestra Administración ha sido la necesidad de evadir la rigidez de los principios directrices de nuestra administración hacendística, en particular el principio de la unidad del tesoro, lo que ha motivado la creación de la mayor parte de los entes descentralizados. Por esta razón puede afirmarse que en nuestro país no ha habido una planificación de las estructuras administrativas, sino un crecimiento verti-

ginoso y desordenado que ha producido una administración lenta, desorganizada, en muchos aspectos incoherente, y en gran medida incapaz de llevar adelante un proceso de desarrollo. Esta situación se ha traducido en consecuencias de orden jurídico, de orden administrativo y de orden económico-financiero.

2.2. *Las consecuencias de orden jurídico*

206. La ausencia de un esquema global de nuestra administración y de la dinámica de su expansión ha impedido la promulgación de normas jurídicas que regularán los diversos supuestos y las diferentes formas que asumiría la Administración descentralizada. Con respecto a los establecimientos públicos, la ley ha regulado una de sus formas posibles, la del instituto autónomo. De esta manera, cuando las necesidades del servicio han recomendado la descentralización, se han creado institutos autónomos para realizar actividades que en muchas ocasiones hubieran podido descentralizarse sin necesidad de crear una nueva persona jurídica. Por esta razón, la Administración se ha visto colocada ante una disyuntiva: o crea un instituto autónomo o renuncia a descentralizar el servicio, con todas las consecuencias que ello implica en cuanto a la rigidez de nuestro sistema hacendístico. Figuras jurídicas como las del patrimonio autónomo sin personalidad jurídica, que se utilizan en numerosos países cuando las necesidades del servicio lo requieren o cuando no es aconsejable la constitución de una persona distinta del Estado, han estado ausentes de nuestro ordenamiento legal, pero no de nuestra realidad administrativa.

En efecto, se pueden citar numerosos ejemplos de patrimonios autónomos que se han constituido durante los últimos diez años sin que ninguna Ley los autorizara. Por otra parte, la norma constitucional que reserva al dominio de la Ley la creación de institutos autónomos no ha impedido la creación de patrimonios públicos que se administran como fondos rotatorios y por tanto, al margen del control presupuestario y fiscal. La existencia de comisiones para el desarrollo regional, de comités para hacer frente a calamidades públicas, de servicios cooperativos de salud, de fondo para el desarrollo agrícola y para el financiamiento industrial, dotados de patrimonios propios alimentados por el erario público, son un ejemplo de cómo la dinámica de la Administración ha rebasado los estrechos moldes de nuestro ordenamiento legal.

A este panorama debe agregarse la indefinición del concepto y del alcance de la "autonomía" que se ha otorgado a los institutos autónomos y de las facultades del Ministro de adscripción. Es así cómo en todas las Leyes y Decretos de creación de estos entes se consagra la expresión: "se crea un instituto autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio", pero ni la Ley ni la jurisprudencia han delimitado los alcances de esa autonomía.

No se trata de considerar a los institutos autónomos como simples dependencias de la Administración central ni como entes totalmente independientes de la misma, sino de determinar una concepción de la autonomía que, al mismo tiempo que otorgue a estos organismos una libertad de gestión suficiente para realizar sus cometidos, mantenga la unidad de criterios en las líneas directrices de los programas y una coordinación en la ejecución de los mismos. La falta de comprensión sobre la necesidad de garantizar una coherencia en la acción del Estado, unido a una interpretación de los textos legales desconocedora de los fines de la Administración ha conducido a algunas personas a negar las facultades del Presidente de la República para dictar, en Consejo de Ministros, un conjunto de normas encaminadas a permitir una mejor coordinación, administración y control de los institutos autónomos.

207. Las consideraciones anteriores sirven para justificar la conveniencia de dictar un estatuto jurídico para los institutos autónomos en el que se defina de un modo claro, la naturaleza de las relaciones entre los institutos autónomos con la Administración Central, el alcance de las facultades de dirección y control de los Ministros de adscripción y donde se prevean nuevas figuras jurídicas que, como la de los patrimonios autónomos, sirvan de alternativa para la descentralización de los servicios de la Administración en función de la naturaleza y las exigencias de los mismos.

En segundo lugar, por lo que respecta a los establecimientos de interés público, la necesidad de someterlos a un régimen jurídico especial consagrado a una Ley Orgánica es desde todo punto de vista evidente. La gestión de cuantiosos recursos públicos que está encomendada a las Empresas del Estado y a las fundaciones públicas no puede seguirse rigiendo solamente por las disposiciones del derecho privado que fueron dictadas para regular unos supuestos totalmente diferentes.

En materia de control de la actividad de estos establecimientos se ha visto la necesidad de dictar algunas normas de carácter legislativo o reglamentario que concediera al Ejecutivo, al Poder Legislativo y a la Contraloría General de la República el basamento jurídico para llevar a cabo ese control. Tales disposiciones, dispersas en las leyes de presupuesto, en la Ley de Crédito Público y en el Reglamento sobre Administración, Coordinación y Control de los Institutos Autónomos, no hacen sino poner en evidencia la urgente necesidad de establecer una regulación moderna y realista sobre estos entes que, al mismo tiempo que les permita cumplir sus funciones dentro de un marco jurídico exento de trabas y cortapisas formalistas, promueva la inserción de sus programas dentro de la planificación global de desarrollo, todo ello sin mengua a la instauración de un sistema de controles que garantice el correcto manejo y el óptimo aprovechamiento de los dineros públicos.

2.3. *Las consecuencias de Orden Administrativo*

208. De modo general puede afirmarse que el proceso de crecimiento de nuestra administración descentralizada, caracterizado por una ausencia de planificación y una carencia de normas legales que determinen el régimen jurídico-administrativo de los diferentes organismos descentralizados, se ha traducido en una disminución de la capacidad de nuestra administración para llevar adelante el proceso de desarrollo que constituye uno de los objetivos fundamentales de la Administración.

Las consecuencias de la espontaneidad de ese crecimiento se traduce, desde el punto de vista macroadministrativo, en una falta de integración de los organismos descentralizados en los sectores de actividad y en una gran ausencia de coordinación desde el ángulo funcional. En el aspecto microadministrativo, esta situación ha acarreado numerosas fallas en la administración interna de los entes descentralizados.

La ausencia de integración sectorial de los organismos descentralizados se caracteriza por una dispersión de los entes descentralizados, y una ausencia de encuadramiento de los mismos dentro de los sectores de actividad pública. Ello produce en primer lugar una distribución de los programas entre los Ministerios y los entes descentralizados caracterizada por la delimitación de áreas exclusivas de competencia; en segundo lugar, una adscripción inadecuada de algunos entes descentralizados, y en tercer lugar, una serie de duplicidades, superposición de funciones y desperdicio de recursos.

2.3.1. *La distribución de los programas entre los Ministerios y los entes descentralizados*

209. Del diagnóstico de nuestra Administración Pública se ha podido constatar que los entes descentralizados han asumido la realización de determinados programas de una manera integral, que va desde la definición de políticas y la fijación de objetivos hasta la ejecución de las diferentes actividades y tareas que integran el programa.

Esta división del trabajo, que podríamos denominar vertical, contrasta con la distribución de funciones propias de una administración concebida con base en la idea de sistema. En efecto dentro de esta concepción, corresponde al eje del sector,¹¹⁴ o sea el Ministerio, la definición de las políticas y la fijación de las metas del sector, conforme a los lineamientos del Plan de la Nación, así como la evaluación del cumplimiento de los respectivos programas.

114. Véase N° 233.

En tal virtud, las relaciones entre el Ministerio y los entes descentralizados deben fundamentarse en la noción de Gobierno y no en la de Administración.

Un autor contemporáneo, resume, esta relación a estos términos lo siguiente: "Frente a las entidades públicas independientes, a los que disfrutan de autonomía política dentro del territorio nacional, y a las administradas por otros ministros o autoridades políticas de ese mismo nivel de Gobierno, el Ministro gobierna pero no administra; puede y debe fijar el alcance de sus fines últimos en forma integral y coherente con las demás instituciones del sector y evaluar sus resultados; pero el cumplimiento de esa política quedará sujeta en cada caso, al grado de independencia con que cuente la entidad para decidir sus fines, y a la eficacia de los medios de persuasión, regulación o promoción de que el Ministro disponga para hacerla efectiva".¹¹⁵

De conformidad con estas ideas, se debe producir dentro del sector, una división del trabajo en la cual el Ministro conserve el Gobierno del sector, defina las políticas y objetivos y evalúe el cumplimiento de los mismos. Por su parte, al ente descentralizado corresponde la responsabilidad en cuanto a la administración de los programas que se le asignen y la programación de su actividad, dentro de los lineamientos para obtener los resultados que indique el eje del sector, conforme al Plan Nacional de Desarrollo.

Ahora bien, en nuestro país, a causa de la indefinición y desintegración de los sectores, los diferentes organismos descentralizados han asumido no sólo la administración sino el gobierno de los programas que tienen atribuidos, lo que ha contribuido a reforzar la dispersión de los programas, las duplicidades y se ha traducido en la consagración de las siguientes anomalías:

En primer lugar, los entes descentralizados, tienen a veces una importancia igual o mayor que la de un Ministerio, en cuanto a que definen políticas y ejecutan programas de magnitud similar o superior en relación a los programas que corresponden a los Ministerios. Esta circunstancia es causa de que la vinculación del Instituto al Ministerio sea muy débil o inexistente y en todo caso puramente formal.

En segundo lugar, cuando la definición de políticas y la fijación de objetivos se deja a los organismos descentralizados, se les convierte en verdaderos Ministerios que funcionan bajo la forma de organismos descentralizados, pero con dos notas diferenciadoras:

Por una parte, los entes descentralizados no participan en el Consejo de Ministros, órgano al que corresponde la definición de los lineamientos de política que habrán de guiar al conjunto de

115. Véase J. I. Jiménez Nieto, *Política y Administración*, Madrid, 1970.

la Administración Pública. En tal virtud, no pueden dejar oír su opinión en este Cuerpo, ni directamente, ni indirectamente, ya que los Ministros difícilmente pueden ser adecuados portavoces de programas sobre los cuales no tienen el gobierno, o si lo hacen es de modo referencial y con un interés secundario. Esta situación se traduce en la existencia de importantes subsectores de la actividad pública, que no participan en el proceso de planificación sino en una forma mediatizada.

Por otra parte, y en compensación, los entes descentralizados no están sometidos a los controles diseñados para los Ministerios, ni son sujetos pasivos del voto de censura de la Cámara de Diputados, que con respecto a los Ministros acarrea su remoción. Además, poseen una agilidad para el manejo de sus fondos de la que carecen los Ministerios, lo que implica facilidades para disponer de su patrimonio en gastos ordinarios o de inversión, y en muchos casos, ausencia de control a priori.

2.3.2. *La adscripción inadecuada de algunos entes descentralizados*

210. En general, al crearse un ente descentralizado, éste se ha adscrito al órgano ministerial cuyas funciones se vinculaban más estrechamente con las previstas en el Estatuto del ente descentralizado. Sin embargo, en ocasiones ha habido variaciones tanto en el Ministerio de adscripción como en el ente descentralizado que ameritaban una revisión de la adscripción a fin de adecuarla a los cambios ocurridos, sin que esta revisión se haya producido.

En otros casos, se ha mantenido formalmente la adscripción originaria, pero el control de tutela se ha asignado de hecho, a un órgano público diferente. Esta situación se ha traducido en la proliferación de relaciones informales y de controles ficticios, lo que ha contribuido a complicar más aun el panorama de nuestra Administración Pública.

Por otra parte, la falta de definición y de institucionalización de los sectores ha provocado que, en ocasiones, las funciones que realiza un nuevo organismo no puedan someterse a la tutela de ninguno de los Ministerios existentes. En tal caso, se ha venido aceptando la práctica de adscribir directamente a la Presidencia de la República ciertos órganos que realizan funciones operativas cuando se considera que los mismos no serían debidamente atendidos o supervisados por ninguno de los Despachos ministeriales.

Esta situación, que tiende a dejar de ser excepcional, ha aumentado desmesuradamente el ámbito de control directo de la Presidencia. Ello ha originado, por una parte, fallas en la coordinación de las actividades de los entes adscritos directamente a la

Presidencia con las que realizan los demás organismos públicos sometidos al control ministerial, y por otra parte, ha producido un debilitamiento de las funciones de supervisión y control sobre estos organismos debido a la imposibilidad física de que el Presidente de la República utilice su tiempo en controlar la actividad de estos organismos, cuya importancia no siempre es de primer orden.

En muchos de estos casos, se ha iniciado la corrección de los inconvenientes de esa adscripción formal con la presentación de una cuenta al Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia.

2.3.3. *Los supuestos de duplicidad o superposición de funciones*

211. Con frecuencia se han creado nuevos entes descentralizados para asumir la realización de algunos programas considerados prioritarios en un momento determinado, sin tener en cuenta que otros organismos de la Administración han venido destinando recursos financieros y humanos a la ejecución de programas similares o conexos. Por los defectos en la programación y por la ausencia de información, estas duplicidades han subsistido en nuestra Administración.

Sin embargo, no siempre las duplicidades se han originado en la creación de nuevos órganos, sino que a veces son el producto del deseo de cada organismo de procurarse autónomamente el conjunto de los elementos que le permitan cumplir con los programas que tiene asignados. En efecto, en una Administración Pública compleja, como lo es ya la nuestra, la ejecución de un programa depende de la acción coordinada de diversos órganos, cada uno de los cuales asume la ejecución de una parte del programa correspondiente. Ello implica que debe haber una gran coordinación para que cada organismo ejecute su parte en forma simultánea y de acuerdo a las exigencias del objetivo que se persigue. A estos efectos, debe haber también una asignación de los recursos en proporción a la magnitud de las tareas que asumen los diferentes órganos públicos.

Por esta razón, la Administración debe funcionar por sistemas, los cuales estarían constituidos por un eje central que debe estar en un Ministerio y por unos organismos de ejecución, cuya naturaleza jurídica debe estar acorde con la índole de las funciones que le corresponden. Estos órganos de ejecución serían entonces, Institutos o Patrimonios Autónomos, Empresas del Estado, Fundaciones o cualquier otra forma de Establecimiento Público.

La misión del eje del sistema consiste en dictar las instrucciones y los lineamientos con una visión de conjunto de los programas

del sector y vigilar de que los mismos se formulen y ejecuten en forma coordinada y de que se dispongan los recursos humanos y financieros en función de las necesidades de cada organismo.

Ahora bien, como nuestra Administración no ha funcionado hasta ahora en base a la idea de sistema, cada organismo público se ha considerado un fin en sí mismo y ha tratado de reunir todos los elementos que requiere para la ejecución de sus programas, sin tener una visión sectorial de los mismos.

Por esta razón, observaremos que un órgano público, al no obtener de otros órganos una actividad complementaria a la suya debe reducir sus metas y disponer de estos recursos para emprender por sí mismo esta actividad complementaria, todo lo cual conduce a la mayor parte de los supuestos de duplicidad, de superposición de funciones y de desperdicio de recursos y se constituye en un obstáculo serio para el adecuado funcionamiento de nuestra Administración Pública.

2.4. *Las consecuencias de la desintegración de la administración descentralizada en el Sistema de Planificación Sectorial*

212. El Decreto N° 492 de 30 de diciembre de 1958, mediante el cual se crea el Sistema Nacional de Planificación, establece que la Oficina Central de Coordinación y Planificación sería auxiliada en sus funciones por las Oficinas sectoriales de planificación existentes o que se crearen. El Artículo 20 del citado Decreto expresa que las Oficinas Sectoriales básicas de Coordinación y Planificación serían las correspondientes a cada Ministerio. Con estas disposiciones se consagra jurídicamente la planificación sectorial y se hace descansar la responsabilidad de las mismas en los Despachos Ministeriales respectivos.

A estos fines, se hacía necesario coordinar de la manera mas estrecha posible, la actividad de los Institutos Autónomos y demás entes descentralizados, con los Ministerios que tenían atribuidas funciones de ejecución de programas específicos enmarcados dentro del plan sectorial, el cual a su vez se formularía dentro del ámbito y conforme a los lineamientos del Plan de la Nación.

Sin embargo, analizada la situación, doce años después de promulgado el Decreto N° 492, se encuentra que ha sido totalmente diferente a la prevista, puesto que la participación de los Institutos Autónomos dentro del proceso de planificación no ha tenido la orientación sectorial que establecía el citado Decreto.

En efecto, por una parte, las oficinas de planificación que se han creado en algunos Ministerios, no han tenido realmente funciones de planificación, sino en algunos casos de programación y casi

siempre de presupuesto; y en el mejor de los casos no han tenido carácter sectorial sino que han desarrollado una actividad de ámbito puramente ministerial, sin tratar de enfocar el sector en su conjunto. Por otra parte, conforme al criterio de que la actividad de planificación debe extenderse a todos los niveles de la Administración Pública, se han creado en diversos entes descentralizados oficinas de planificación y presupuesto, las cuales, sin embargo, no han trabajado coordinadamente con las oficinas ministeriales de planificación.

De este modo, la ausencia de integración de los sectores de actividad pública debe señalarse como la causa fundamental del incumplimiento de las metas establecidas en los planes de desarrollo. Esta situación se comprende mejor cuando se analiza la participación de los entes descentralizados tanto en la formulación de los planes como a la ejecución de los mismos.

2.4.1. *Participación de los entes descentralizados en la formulación de planes*

213. En nuestro país, el Plan (de Desarrollo Económico y Social) de la Nación es aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, sobre la base de los estudios y de las proposiciones presentadas por la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Ahora bien, para la formulación de esas proposiciones se establecen relaciones directas entre la Oficina Central de Coordinación y Planificación y cada uno de los organismos públicos, en virtud del cual estos envían a aquella una información contentiva de los programas y proyectos que el organismo se propone realizar durante el período del plan. Con esa información y sobre la base de las políticas definidas por el Ejecutivo, la Oficina Central de Coordinación y Planificación procede a formular los diferentes planes sectoriales, los cuales se integran dentro del Plan de la Nación.

De este procedimiento que se ha venido utilizando para la formulación de los planes se evidencia la ausencia de un diálogo dentro del sector, el cual debería permitir que la fijación de metas se hiciera con base a las posibilidades reales de cada organismo.

En efecto, los objetivos del Plan no pueden alcanzarse por la acción individual de un ente público sino que su cumplimiento es el resultado de la acción concurrente de diversos órganos de la Administración. En tal sentido, la formulación de las metas debe tener en cuenta la capacidad administrativa de cada órgano para cumplir la parte que le incumbe en el respectivo programa de desarrollo. Todo ello implica la necesidad de que existan los mecanismos institucionales que hagan posible la planificación sectorial, a lo cual se orienta la reforma del Sistema de Planificación.

Por otra parte, la falta de integración sectorial, y la inadecuada participación de los entes descentralizados en la formulación de los planes se traduce en el incumplimiento de estos planes en el momento de su ejecución.

2.4.2. *La participación de los entes descentralizados en la ejecución de los planes*

214. Las consecuencias de la ausencia de integración de los sectores se presenta con más evidencia cuando se hace el balance de la ejecución de los planes.

Por una parte, en ocasiones se establecen las metas del sector tomando en cuenta las posibilidades del órgano con mayor capacidad administrativa, bien sea porque esté mejor organizado o porque se le asignen mayores recursos. En tales circunstancias, este ente probablemente cumplirá la parte que le corresponde dentro del plan, pero los organismos que deben realizar una acción complementaria se verán en dificultades para sus cometidos respectivos.

La situación que se plantea con respecto al sector agrícola puede ilustrar las consecuencias de esta ausencia de integración. En efecto, en materia de Reforma Agraria se ha establecido una división de los programas de la siguiente forma: corresponde al Ministerio de Agricultura y Cría la asistencia técnica para el desarrollo agrícola, mientras que es el Instituto Agrario Nacional quien tiene a su cargo la dotación de tierras para la Reforma Agraria. Por su parte, corresponde al Banco Agrícola y Pecuario el otorgamiento de los créditos a los beneficiarios de dotaciones y a la Corporación de Mercadeo Agrícola lo atinente a la comercialización de los productos. Este es un ejemplo típico de un programa que se cumple mediante la acción de diversos órganos públicos.

Ahora bien, ocurre que las metas del plan en materia de reforma agraria se fijan en función del número de familias a las que puede dotar de tierras el Instituto Agrario Nacional, el cual es un ente descentralizado que ha venido disponiendo de considerables recursos. En esta forma, esta fijación de metas se ha hecho, en muchos casos, sin una consideración suficiente de las posibilidades de los demás órganos del sector, para prestar asistencia técnica o para otorgar créditos o asegurar la comercialización de los productos, todo lo cual impide alcanzar los objetivos del plan sectorial.

2.5. *Las consecuencias de la desintegración de la Administración descentralizada en el resto de los sistemas administrativos*

215. Las consideraciones anteriores también se traducen en una serie de consecuencias sobre los demás sistemas administrativos,

en particular sobre el sistema de presupuesto, de estadísticas, de comunicación pública, de contabilidad, de computación, de compras y suministros y de administración de personal.

Por lo que respecta al sistema presupuestario, al considerarse el presupuesto no como un simple documento contable y de autorización de gastos, sino como un plan operativo anual, de ello se desprende que su formulación debe hacerse en armonía con los objetivos del plan quinquenal. Sin embargo, la asignación de los recursos no se hace sectorialmente de acuerdo a las prioridades que corresponden a los diversos sectores, sino que se otorgan directamente a cada uno de los organismos públicos. Por esta razón, dentro del marco de la reforma del sistema presupuestario se aspira a establecer los presupuestos sectoriales que permitirán analizar los programas de los organismos que integran el sector con una visión de conjunto y otorgar los recursos en forma concordante con los objetivos del plan.

Con esta reforma se trata de subsanar la situación que se plantea cada año con ocasión de la formulación del presupuesto, en el sentido de que los diferentes organismos públicos realizan directamente sus gestiones ante el Ministerio de Hacienda y ante la Oficina Central de Coordinación y Planificación, con la finalidad de obtener los aumentos de recursos que les permitan cumplir sus programas. En ocasiones, estas gestiones se realizan también ante el Congreso con idéntica finalidad.

El sistema de estadística ha sufrido también las consecuencias nocivas de la falta de integración sectorial, ya que no hay una adecuada centralización de las estadísticas correspondientes a los distintos sectores por las diferencias en los métodos técnicos para formular y procesar esos datos.

Por lo que respecta al sistema de comunicación pública, la dispersión de la Administración Pública es un obstáculo para el mantenimiento de la unidad y coherencia de la política gubernamental en materia de información y para la fijación de prioridades por parte de Administración Central.

Desde el punto de vista del sistema de contabilidad, el diagnóstico de la Administración descentralizada revela que la mayor parte de los balances de los entes autónomos no reflejan con exactitud su verdadera situación financiera y patrimonial y que existe una falta de registro o el registro incorrecto de cuantiosos activos y pasivos. Por otra parte, la insuficiencia, cuando no la omisión, de reservas de previsión para compensar las cuentas de dudosa recuperabilidad; la inexistencia de inventarios físicos periódicos; la falta de depreciación de los activos fijos o su defectuosa estimación; la no incorporación a los respectivos patrimonios de valiosos bienes transferidos por el Ejecutivo Nacional; el retraso notorio con

que se llevan los registros de contabilidad, todo ello contribuye a que se señale con frecuencia a la administración descentralizada como una fuente de desperdicio de recursos e impide el establecimiento de adecuados mecanismos de control financiero.

Por lo que respecta al sistema de computación, es frecuente ver en nuestro país la adquisición de costosos instrumentales para el procesamiento automático de datos, sin una debida programación de la utilización de la capacidad de los mismos. Ello conduce a que encontremos, por una parte, una capacidad de computación ociosa en algunos organismos, mientras que en otros se continúan utilizando sistemas viciados de obsolescencia en el procesamiento de datos.

En materia de compras y suministros, la desintegración de los sectores impide la planificación sectorial de los recursos materiales, en función de las prioridades y se transforman en una fuente de derroche de recursos financieros.

La incoherencia de nuestra Administración descentralizada y su falta de vinculación a los sistemas administrativos sectoriales y centrales ha producido incontables fallas en el sistema de administración de personal.

En este sentido observamos que el registro de personal de la Administración Pública adolece de graves defectos y no se extiende a todos los organismos; las normas de reclutamiento y selección de funcionarios no son aplicadas y a veces ni siquiera conocidas por los organismos descentralizados; los sistemas de remuneración de cargos son una fuente de injusticias y se prestan a la competencia de los diversos organismos para atraer al personal más calificado por el atractivo de los mejores sueldos. En este campo, la Administración Central se ha visto imposibilitada para competir con los organismos descentralizados, que tienen un régimen presupuestario más flexible y a menudo ofrecen las ventajas de la contratación colectiva.

Del mismo modo pueden señalarse fallas en lo concerniente a las normas sobre ascensos, formación y capacitación de funcionarios y sobre régimen de pensiones y jubilaciones.

Es cierto que la vigente Ley de Carrera Administrativa, del 4 de septiembre de 1970, establece un marco legal más adecuado para el sistema de administración de personal, y sus normas deben regir también para los Establecimientos Públicos que no están expresamente excluidos de su aplicación. Sin embargo la implementación de los sistemas previstos en la Ley no tendrá una vigencia plena con respecto a la administración descentralizada si no se enmarca dentro de una reforma global de ésta que establezca un esquema macro estructural más racional y que ponga en vigor unos sistemas funcionales desprovistos de las numerosas fallas que se observan en la actualidad.

3. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

3.1. *Introducción*

216. A pesar de la importancia que desde el punto de vista económico-financiero tienen los entes que integran la administración descentralizada en Venezuela, no han existido movimientos serios de reforma de la misma, durante largos períodos. No obstante, el retardo en las técnicas de gestión administrativa, el mal uso que a veces se ha hecho de los recursos asignados a los Institutos, los elevados montos a que ascienden los déficits anuales de la mayoría de los mismos, los diversos errores cometidos en la gestión de los dineros públicos y la falta de calidad —cuando no ineficacia— de los servicios prestados por los mismos, han sensibilizado de tal forma la opinión pública que el Ejecutivo Nacional se ha visto obligado a tomar acciones parciales de reforma. Sin embargo, ha sido característico de estas decisiones el hecho de que han sido tomadas fuera de un marco general de referencia, y por ende parciales, e incluso negativas.

Ahora bien, a continuación se analizarán, en primer lugar, los intentos de reforma con un señalamiento de los efectos que han producido esos intentos; y en segundo lugar, se sentarán las bases para la reforma de la administración descentralizada, con fundamento en los criterios que han guiado a la Comisión de Administración Pública para la preparación del Informe sobre la administración descentralizada en Venezuela, presentado en la 1ª Reunión del Consejo de Institutos Autónomos celebrada en noviembre de 1971.

3.2. *Los intentos de reforma*

217. La preocupación de los Poderes Públicos ante la situación de la administración descentralizada se ha reflejado en las diversas medidas de reforma que se han intentado en la última década, en particular, las contenidas en la Ley de Medidas Económicas de Urgencia, en el Reglamento de Administración, Coordinación y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional y en las sucesivas leyes de presupuesto promulgadas en los últimos años.

3.2.1. *La Ley de Medidas Económicas de Urgencia*

218. El 29 de junio de 1961 se aprobó la llamada Ley de Medidas Económicas de Urgencia. El objeto fundamental de la

misma, era hacer frente a la crisis económica por la cual atravesaba el país en ese momento, crisis originada por las repercusiones económicas del cambio de gobierno ocurrido el 23 de enero de 1958. Es necesario señalar, en consecuencia, que si se hacía referencia a la necesidad de reorganizar la Administración Pública Nacional, ello no constituía un fin en sí mismo, sino que era una medida destinada a coadyuvar a la solución de una crisis económica nacional. La Ley plantea en el numeral 1º del Artículo Único "la necesidad de reorganizar los Institutos Autónomos, las Empresas del Estado y las Compañías en que la nación o los Institutos Autónomos posean la mitad o más del capital social, a fin de lograr economías en los gastos públicos y mejorar la prestación de los servicios". Esta parece ser en lo que concierne al problema que guido no es el de reorganizar un sector de actividad ni racionalizar su gestión, sino fundamentalmente lograr economías en los gastos públicos.

El 30 de junio del mismo año se dictó el Decreto 578, tomando como base la ley ya señalada. El texto del mismo establece la obligación en la que se encuentran los respectivos Ministerios de adscripción "de hacer las recomendaciones necesarias para la reorganización de los organismos descentralizados a fin de lograr economías en los gastos de operación y una mayor eficiencia en los servicios". Esta parece ser en lo que concierne al problema que nos ocupa, la única incidencia concreta de la ley de medidas económicas de urgencia.

A este respecto, es necesario señalar que a partir del año 1961, diversos organismos públicos han manifestado su preocupación por el estado en que se encuentran diversos entes públicos. Entre éstos, se encuentra a la Contraloría General de la República que ha expresado reiteradamente, a través de sus informes anuales, su preocupación con respecto a la Administración financiera y al Control de los Institutos Autónomos. También ha emitido su opinión a este respecto la Comisión para el Estudio del Gasto Público, la cual señaló la urgencia de una definición con respecto a la gestión administrativa de muchos de los entes autónomos que venían significando cuantiosas erogaciones para el Estado. Otro ente que ha emitido su opinión ha sido la Comisión Asesora del Presupuesto, creada por Decreto N° 59 del 28 de mayo de 1969.

Sin embargo, no es sino el 14 de abril de 1970, con la aprobación del Decreto 280 sobre la Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos, que quedarán definidas las grandes líneas políticas de la adaptación que deben sufrir estos entes para cumplir con las exigencias del Desarrollo Económico y Social.

3.2.2. *El Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional*

219. Durante el año 1969 y principios de 1970, el Ejecutivo Nacional comenzó un estudio a fondo de un conjunto de normas relacionadas con el régimen administrativo, financiero y de control de los Institutos Autónomos.

Estas normas fueron concretadas en el Decreto 280 de fecha 8 de abril de 1970, contenido del Reglamento ya citado que se publica en los Apéndices de esta Segunda Parte del Informe. Entre las razones que llevaron al Ejecutivo a aprobar el Reglamento, figura la necesidad de que las actividades de los Institutos Autónomos se desarrollarán de acuerdo a las metas trazadas en el Plan de la Nación y conforme a las directrices señaladas por el propio Ejecutivo.

El Reglamento parte de la consideración de que la autonomía concedida a los Institutos Autónomos tiene por finalidad realizar, de una manera especializada, los servicios atribuidos a la Administración Pública Nacional y, en consecuencia, son entes instrumentales de la misma, sujetos al control del Poder Ejecutivo.

Para lograr estos objetivos, consagra el Reglamento un conjunto de disposiciones tendientes a lograr una coordinación y programación de las actividades de los Institutos, así como normas comunes en materia presupuestaria, administrativa y financiera.

3.2.2.1. *Análisis del Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional*

220. En el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, se prevé el establecimiento de un Consejo de Institutos Autónomos encargado de velar por la coordinación de las funciones propias a dichas Entidades, a fin de procurar que el cumplimiento de aquéllos se ajuste a un Plan conjunto que evite la dispersión de sus actividades y de sus gastos.

Con fundamento en esta disposición legal, se establece en el Reglamento que la coordinación de las actividades de los Institutos Autónomos corresponde al Presidente de la República, a través del Consejo de Institutos Autónomos, el cual funcionará en la Oficina Central de Coordinación y Planificación y estará integrado por el Jefe de CORDIPLAN, quien lo presidirá y los diferentes Presidentes o Directores de los Institutos Autónomos; habrá además un delegado por cada Ministerio de adscripción, el Director General de Presupuesto, un representante de la Comisión de Administración Pública y uno del Banco Central.

Se establecieron las funciones del Consejo de Institutos Autónomos entre las cuales figuran: 1) Colaborar con la Oficina Central de Coordinación y Planificación en la armonización de los planes de actividad de los Institutos Autónomos; colaborar con dicha Oficina en el examen de los proyectos de presupuesto de cada Instituto Autónomo en relación con su programa anual e informar al Ministerio de Hacienda; 2) Advertir cualquier duplicidad de actividades; 3) Analizar las Memorias de los Institutos Autónomos a fin de detectar cualquier irregularidad o defectos en su funcionamiento y de comparar los resultados obtenidos con sus respectivos costos; 4) Conocer de las propuestas de reforma de cada Instituto, analizarlas y llevar sus conclusiones a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y a los Ministerios de adscripción de los referidos Institutos.

Se prevé también la creación de diversas Comisiones de trabajo, entre las cuales figuran: la Comisión de Desarrollo Regional; la Comisión de Actividades Crediticias; la Comisión de Desarrollo Industrial; la Comisión de Protección Social y la Comisión de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Enseñanza Superior y Divulgación Cultural. Su constitución ya ha sido determinada en la Primera Reunión del Consejo celebrada en diciembre de 1971.

La labor de coordinación se está llevando a cabo mediante reuniones plenarias dos veces al año en forma ordinaria, y extraordinariamente cada vez que lo convoque el Presidente del Consejo, a iniciativa propia o de cualquiera de las Comisiones.

El Presidente del Consejo y un representante de cada Comisión, constituyen el Comité permanente que está asistido por el Director General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Este Comité permanente desempeña todas las actividades del Consejo durante el receso del mismo, con excepción de las que se reserve el Consejo.

En todo caso, el Ministro respectivo coordinará las actividades de los Institutos Autónomos que le están adscritos, sin perjuicio de las actividades del Consejo de Institutos Autónomos.

221. Además, se estableció que los Institutos Autónomos contribuirán coordinada y conjuntamente al desarrollo del país, conforme al Plan de la Nación y a las directrices señaladas por el Ejecutivo Nacional. En base a dicho plan, los Institutos Autónomos elaborarán su respectivo plan para el mismo período al cual corresponde aquel.

El plan del Instituto será presentado al Ministro de adscripción para su aprobación y remisión a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, previo informe del Consejo de Institutos Autónomos. El Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación lo pasará con sus observaciones al Presidente de la República en Consejo de Ministros.

El Plan de actividades que servirá de orientación para el período al cual corresponda, deberá traducirse en programas operativos que deberán ser remitidos a cada Ministro de adscripción.

222. En el Reglamento se prevé que aquellos Institutos cuya actividad principal consista en operaciones industriales, comerciales, de inversión u otras análogas, adoptarán el modelo especial de presupuesto que prescriba el Ministerio de Hacienda de acuerdo con la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Es requisito indispensable para la aprobación del proyecto de Presupuesto la inclusión en el mismo, del monto de las obligaciones contraídas por el Instituto, con indicación de las exigibles durante el período de ejecución del Presupuesto.

Con relación a los aportes para los Institutos Autónomos, deberán someter su solicitud respectiva al ejercicio fiscal correspondiente, conjuntamente con el programa anual, a la consideración del Ministerio de Hacienda y de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, por intermedio del Ministerio de adscripción respectivo. Esta solicitud debe ser previa a la presentación del proyecto de presupuesto.

Cuando el aporte fuere distinto al previsto por el Ejecutivo Nacional, el Instituto Autónomo correspondiente, dentro de los 30 días siguientes a la aprobación de dicha Ley, presentará al Ministerio de Hacienda por intermedio del Ministro de adscripción respectivo, el proyecto de ajustes y modificaciones. Esto se presentará en Consejo de Ministros y en la misma forma el Presidente de la República podrá ordenar los reajustes o modificaciones a los Presupuestos.

Por primera vez se regula lo referente a la partida de rectificaciones que se incluirá en el Presupuesto de caja de cada Instituto Autónomo.

Para realizar incrementos en su personal fijo, para decretar aumento de sueldos, de emolumentos, de viáticos o de gastos de representación del personal existente, o para celebrar contratos colectivos de trabajos, los Institutos Autónomos requerirán autorización previa del Ministerio de adscripción correspondiente. Queda a salvo sin embargo, la normalización de los sueldos del personal de los Institutos, conforme al Sistema Nacional de Clasificación y Remuneración de Clases de Cargo, la cual se hará oída previamente a la Comisión de Administración Pública.

Por último, dentro de las medidas destinadas a insertar la acción de los Institutos Autónomos en la planificación del desarrollo económico y social, se ha establecido que estos deben informar trimestralmente a su Ministerio de adscripción, al Ministerio de Hacienda y a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, de su

gestión presupuestaria. Estos informes serán analizados y evaluados por el Ministerio de Hacienda, el cual presentará sus conclusiones al Presidente en Consejo de Ministros. Igualmente, los Institutos Autónomos deberán presentar anualmente un informe de su actividad cumplida en el ejercicio, con análisis detallado acerca de la ejecución del Plan.

223. El control y supervisión de los Institutos Autónomos será ejercido permanentemente por los Ministros del Ejecutivo Nacional, en conformidad con las órdenes e instrucciones recibidas por el Presidente de la República. Aquellos Institutos adscritos a la Presidencia, serán controlados por la Oficina Central de Coordinación y Planificación sin perjuicio de que el Presidente pueda confiar esas atribuciones, cuando lo estime conveniente, a un Ministerio o a otro organismo público.

Estas medidas de control administrativo se refieren especialmente, a la tutela de los actos de los Institutos Autónomos, a la administración de personal, y al régimen de la actuación en juicio de los Institutos.

Con respecto al primer aspecto del control administrativo, la Constitución Nacional establece en su artículo 181, que el Presidente de la República es el Jefe del Ejecutivo Nacional y en tal virtud ejerce una labor de supervisión sobre los actos de todos los órganos centralizados o descentralizados. El Presidente de la República ejerce ese control de los entes descentralizados a través de los Ministros del Despacho, a cuyo efecto los Institutos Autónomos deberán remitir inmediatamente copia de todos los acuerdos y decisiones de sus órganos directivos, a los Ministerios de adscripción. El artículo 25 del Reglamento confiere al Ministro de adscripción el poder de suspensión provisional de los acuerdos y decisiones de los órganos directivos de los respectivos Institutos Autónomos, cuando éstos hubieren contravenido las directrices señaladas por el Ejecutivo Nacional, con manifiesta ilegalidad o inoportunidad susceptible de causar perjuicio al Tesoro Nacional, al patrimonio del Instituto o al Servicio Público. El Ministro en cuestión informará al Presidente de la República, quien decidirá en definitiva.

La tutela administrativa a los actos, se manifiesta también en la necesaria autorización previa del Consejo de Ministros que deben solicitar los Institutos Autónomos para constituir sociedades, suscribir o adquirir acciones y adquirir obligaciones u otros valores, salvo cuando se trate de valores de la deuda pública, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales.

El Presidente de la República en Consejo de Ministros y a solicitud del Ministro de adscripción y del Ministerio de Hacienda, puede establecer determinados procedimientos para efectuar operaciones

de enajenación, aceptar liberalidades, contratación de préstamos, remisión de obligaciones, transacciones judiciales o cualquier otro que se estime conveniente.

En segundo lugar, se establece un control sobre el personal de los Institutos con el fin de evitar que los Institutos Autónomos se conviertan en órganos absolutamente separados de la Administración central.

En tercer lugar, se dictan las normas sobre procedimientos y sobre la actuación en juicios para suplir la ausencia de una reglamentación general de procedimientos administrativos.

224. Las medidas de control financiero que se prevén en el Reglamento se refieren, además de las disposiciones referentes al régimen presupuestario, en primer lugar, al control de compromisos y de la ordenación de gastos; en segundo lugar, al sistema de contabilidad y, en tercer lugar, al régimen de remisión de cuentas.

Por lo que respecta al control de compromisos de los Institutos Autónomos se establece que las adquisiciones o prestaciones de cualquier género que sean objeto de contratos y excedan de Bs. 10.000 habrán de someterse a concurso o licitación en cuanto sea posible. Igualmente, no podrá anunciarse la buena pro en licitaciones o concurso sin que existan las previsiones presupuestarias suficientes para realizar los pagos correspondientes, salvo lo dispuesto en la Ley de Crédito Público.

Las operaciones de crédito transitorias y urgentes, se consultarán previamente con el Ministerio de Hacienda a través del Ministerio de adscripción.

La ordenación de los gastos deben ser hechas por el órgano competente, y se efectuarán de forma que el empleo de los créditos consignados en el Presupuesto tenga lugar adecuadamente en el transcurso del ejercicio económico.

En cuanto al Sistema de Contabilidad, el Reglamento dispone que la Contabilidad de los Institutos Autónomos se llevará conforme a principios contables generalmente admitidos y adoptará la forma que sea más adecuada en atención a la naturaleza, estructura y fines de cada uno de ellos.

A los efectos de la determinación del sistema contable más adecuado a la índole de sus actividades, los Institutos Autónomos consultarán al Ministerio de Hacienda, a la Contraloría General de la República y a la Comisión de Administración Pública. El Ministerio de Hacienda, oída la Contraloría General de la República y la Comisión de Administración Pública, podrá establecer normas generales o particulares, de obligatorio cumplimiento, las cuales no podrán ser modificadas por ningún Instituto Autónomo sin autorización previa de dicho Ministerio.

Por otra parte, dentro de la Reforma Administrativa de los Institutos Autónomos se han previsto normas tendientes a que los órganos directivos de éstos rindan cuenta formal y justificada de todas las operaciones efectuadas en cada período económico, al Ministerio de adscripción y a la Contraloría General de la República, con los documentos que acrediten su exactitud y legalidad y con la debida separación entre egresos e ingresos y entre los remanentes de ejercicios anteriores y los del ejercicio de la cuenta. Dentro de este orden de ideas, se estipula la obligación de presentar una cuenta general que deberá ser formulada dentro de los 60 días siguientes a la terminación de cada ejercicio económico para ser entregada, finalizado dicho plazo, al Ministerio de adscripción para su examen y remisión al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República.

225. La aplicación irrestricta de algunas de las normas del Reglamento a cierto tipo de Institutos Autónomos, especialmente a aquéllos con actividades industriales y comerciales, podría ser contraproducente, por lo que se han previsto regímenes especiales a los cuales los Institutos se puedan acoger mediante solicitud hecha con exposición razonada dirigida al Ministerio de adscripción, el cual oída la opinión del Ministerio de Hacienda y de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, elevará el asunto al conocimiento del Presidente, para su decisión en Consejo de Ministros.

3.2.2.2. *Balance Crítico*

226. Del estudio de las disposiciones del Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos parece deducirse que la preocupación fundamental que guió a los redactores, fue la de sistematizar un conjunto de normas comunes y de aplicación uniforme a todos los entes descentralizados. Muchas de esas normas llenan un vacío en nuestro ordenamiento jurídico y permiten al Ejecutivo adelantar acciones concretas dentro de un cuadro de competencias y atribuciones definidas de antemano. No obstante, el balance, a dos años de la fecha de promulgación del Decreto, es bastante positivo en algunos aspectos y negativo en otros.

Así, las normas del Decreto 280 estaban llamadas a producir un intercambio intenso de información entre los diversos organismos; sin embargo, se observa que este intercambio no ha alcanzado el nivel deseado, aunque se haya adelantado algo en la materia a través de la constitución de las Comisión de Trabajo previstas en el Reglamento. En este sentido, las dos Conferencias de Empresas Estadales de Servicio Público (1970 y 1971) y la Primera Reunión del Consejo de Institutos Autónomos (1971) se pueden señalar como eventos de invalorable utilidad.

En lo que concierne a la participación de los entes descentralizados en el proceso de planificación, los resultados son menos halagadores por cuanto todavía no se ha producido una verdadera integración sectorial y los programas de los Institutos se siguen elaborando y ejecutando en forma autónoma.

Respecto a las normas sobre Control Presupuestario, y tomando como base el artículo 20 del Reglamento, que establece la obligatoriedad del envío de informes trimestralmente sobre la gestión presupuestaria del Instituto al Ministerio de Hacienda, se ha de constatar que la norma ha sido cumplida por la mayoría de los organismos.

En materia de sueldos, el Reglamento establece la prohibición de que algunos miembros de la plana directiva de los Institutos Autónomos devenguen remuneraciones superiores a las percibidas por los Ministros, salvo autorización del Presidente de la República. Por otra parte, para incrementar el personal, aumentar los sueldos y otros gastos de personal, celebrar Contratos Colectivos, los Institutos Autónomos están obligados a requerir autorización previa del Ministerio de adscripción. Respecto a la primera de las normas ya citadas, la Contraloría General de la República, impugnó durante el primer trimestre del año 1971 el pago de los sueldos de los Directores, Presidentes de Institutos Autónomos estipulados por encima de las remuneraciones previstas para los Ministros. Esta decisión produjo la devolución al Tesoro de las diferencias respectivas. En lo que respecta a la segunda norma, la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa vino a llenar, parcialmente, el vacío existente en este campo.

3.2.3. *Las Leyes de Presupuesto*

227. Por último es necesario mencionar que desde hace algunos años las leyes de presupuesto contienen una serie de normas, aplicables a los Institutos Autónomos en materia de sueldos, rectificación de partidas, control financiero, etc.

Así, la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de 1971, contiene en su artículo 17, disposiciones expresas sobre el Control Presupuestario de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado; establece también la obligación que tienen estos organismos de presentar su Presupuesto al Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de adscripción, así como también a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y al Ministerio de Hacienda.

Además, somete a un estricto control los ajustes y rectificaciones de los Presupuestos y establece como requisito para su aprobación, la autorización previa del Consejo de Ministros otorgada dentro de los 30 días siguientes a la formulación de la correspondiente

solicitud. Dentro de los 15 días siguientes a esta aprobación, deberá informarse a las Comisiones de Finanzas del Congreso Nacional y a la Comisión de Contraloría de la Cámara de Diputados, por intermedio del Ministro de Hacienda.

Respecto a los sueldos de los empleados de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, se establece en la Ley de Presupuesto que no podrán los Institutos aumentar los sueldos de los Directivos o personas de confianza, por encima de las remuneraciones fijadas en los respectivos presupuestos vigentes para 1969. Con relación a las remuneraciones del resto del personal sujeto a la Ley de Carrera Administrativa, se regirán por el Artículo 9 de la Ley y a los contratos que a tal fin establezca la Oficina Central de Personal.

En el Artículo 19 se someten a los Institutos Autónomos y Empresas del Estado al mismo control que a los demás organismos de la Administración en lo referente a la adquisición de bienes o servicios no personales de tipo suntuario.

No se puede afirmar que estas aisladas disposiciones constituyan intentos de reforma enmarcados dentro de una óptica global, sino que deben considerarse la expresión del deseo del Poder Legislativo de que se tenga más cuidado y atención en la gestión de los dineros públicos y reflejan, con los otros textos legales y reglamentarios estudiados, la preocupación que invade a los responsables gubernamentales y administrativos, ante una administración descentralizada, cuyo incremento creciente e inorgánico exige la promulgación de normas adecuadas para su coordinación y control. Ello, sin embargo, no podrá tener lugar sino cuando se ponga en ejecución una reforma estructural de la administración descentralizada, cuyas bases se analizan a continuación.

3.3. *Las bases para la reforma*

3.3.1. *Introducción*

228. Tal como puede apreciarse de lo expuesto anteriormente en cuanto a la Reforma de los Ministerios,¹¹⁶ la reforma de la Administración descentralizada no podrá realizarse separada y aisladamente de la reforma ministerial, ya que la urgencia de reformar los Institutos Autónomos y Empresas del Estado surge ante todo de la necesidad de que los mismos se integren adecuadamente a los sistemas sectoriales o sectores de actividad pública en que realizan o deben realizar sus funciones, y que por tanto, se relacionen, como órganos de ejecución, con los Ministerios respectivos en tanto que estos serían órganos centrales de los sistemas sectoriales. Esta ne-

116. Véanse Nos. 96 y siguientes.

cesidad de que se relacionen adecuadamente los órganos descentralizados con los Ministerios respectivos del sector o Ministerios de adscripción, como criterio de la reforma de la administración descentralizada, exige el análisis de otros dos aspectos fundamentales: las diversas formas jurídicas que deben adoptar los entes descentralizados, y los diversos mecanismos de control de tutela a que deben estar sometidos por parte del Ministerio de adscripción.

En efecto, la reforma de la administración descentralizada deberá incidir en primer lugar, en la forma jurídica que debe utilizarse para cada ente descentralizado, teniendo como base la actividad que desarrolla el mismo, ya que como se ha podido observar, la figura casi única del Instituto Autónomo no se adapta a la ingente necesidad de la vida del Estado Moderno, pues muchas veces no conviene la creación de un ente dotado con personalidad propia.

Por otra parte se ha destacado que la adscripción de los diversos entes descentralizados a la Administración central, no está determinada por criterios racionales basados en la división de los sectores de actividad pública, sino que ha obedecido a criterios circunstanciales e históricos. Se plantea, por tanto, como segundo criterio de reforma de la Administración descentralizada la necesidad de reagrupar los diversos organismos que la componen en base a los sectores de actividad pública y de integrarlos dentro de los sistemas sectoriales cuyos ejes respectivos deben estar siempre situados en los Ministerios.

Como tercer criterio de reforma, es necesario insistir en la necesidad de fortalecer la Administración central, que hoy día con la proliferación de la descentralización, en esta forma anárquica, ha disminuido su poder, al punto que no tiene materialmente ningún control sobre dichos entes. Por tanto, habrá que incidir también sobre los medios de control a fin de que los entes descentralizados constituyan un real mecanismo de ejecución de actividades, pero integrados dentro de sistemas sectoriales dirigidos por los Ministerios correspondientes.

3.3.2. *Las formas jurídicas de la Administración descentralizada*

229. Tal como se ha señalado anteriormente, las causas que en la generalidad de los Estados modernos han llevado a la multiplicación de las actividades asumidas por la Administración —y a la diferenciación entre administración directa y administración indirecta— se han manifestado igualmente en Venezuela, con la aparición primero, de los Institutos Autónomos, a partir del año de 1928, y luego, de sociedades de capital público y de economía mixta. En ambos casos, como se indicó, el dato común a estas ad-

ministraciones es la atribución de personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado, única manera que había de escapar a la aplicación del principio de la unidad del Tesoro (o unidad de caja). Sin embargo, la figura intermedia entre la Administración central y la indirecta, conocida en diversos países como Servicios, Patrimonios o Haciendas Autónomas que tienen en común el disfrute de una cierta autonomía con la carencia de personalidad jurídica propia, no ha encontrado aún una consagración legislativa en nuestro país.

La ausencia de normas legales en esa materia es una de las causas de la proliferación de diversas fundaciones y fundamentalmente, de variados Institutos Autónomos, que ha llevado al desdibujamiento de los mismos, pero no ha impedido que al margen de la disciplina hacendística, la Administración haya creado verdaderos patrimonios autónomos, entre ellos, por ejemplo, el ya indicado Fondo de la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria.

La conveniencia de una reforma legal inmediata que discipline la figura de la "administración de patrimonios autónomos" es evidente, y las alternativas que se plantean en cuanto a su instrumentación son reducidas.

230. En efecto, la autonomía que caracteriza a estos patrimonios comprende, por lo menos, cuatro tipos de gestión: administrativa, financiera, presupuestaria y contable, y será mayor o menor en atención a la naturaleza de los fines buscados y a la capacidad de autofinanciamiento del patrimonio, entre otros factores. Estos grados de autonomía suponen derogaciones del régimen administrativo ordinario y de las reglas que lo rigen, constituyendo así una legalidad excepcional.

Fundamentalmente, la existencia y funcionamiento de patrimonios de tal naturaleza requieren consagrar una excepción a principios de orden financiero y presupuestario, en especial, los de la unidad del Tesoro (o unidad de caja), y de la unidad y universalidad del presupuesto, establecidos ambos en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, con lo cual se permitiría que los ingresos de los patrimonios autónomos pudieran ser afectados a la cobertura de sus gastos; y que en el presupuesto general del Estado figuren solamente los aportes a las administraciones de patrimonios autónomos —en sus casos— y el presupuesto de éstas se acompañe como anexo.

Esta reforma, podría hacerse mediante una reforma parcial de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional o mediante una nueva Ley Orgánica relativa a las entidades descentralizadas. En todo caso, las previsiones que se establezcan en cuanto a la organización y funcionamiento de los patrimonios autónomos deben ser

flexibles, y referir al poder reglamentario un campo de gran latitud, pues la administración de cada uno de ellos debe estructurarse a partir de su especialidad.

En efecto, la regulación de los servicios autónomos (o administración de patrimonios autónomos) requiere el tratamiento de una serie de aspectos vinculados a los varios géneros de autonomía que pueden reconocérseles (administrativa o de gestión, financiera, presupuestaria y contable) los cuales deben ser distribuidos entre el texto legal y su desarrollo reglamentario.

En dicha reforma legal debería incluirse, en primer lugar, la caracterización de la "administración de patrimonios autónomos" mediante la descripción de sus elementos constitutivos, distinguiendo entre los que dependan de aportes presupuestarios y los que sean autosuficientes; y el mecanismo de creación de patrimonios autónomos. En cuanto a este último punto, las alternativas pueden ser o mediante la Ley o a través de decretos. En este caso, puede pensarse en la intervención de la Contraloría General de la República con dictamen previo, pero no vinculante. Es de hacer notar, por otra parte, que aquellos patrimonios autónomos cuya creación implique un aporte presupuestario, no podrían ser instituidos sin la intervención del Congreso, sea a través de la sanción de la Ley de Presupuesto que contenga la correspondiente previsión, o mediante el mecanismo de los créditos adicionales.

En cuanto al régimen administrativo se adoptaría la tradicional distinción entre organización y funcionamiento, consagrado en la autonomía de gestión. En primer lugar, debe reafirmarse la integración orgánica y jerárquica de estas administraciones técnicas en el Despacho Ministerial correspondiente y, por consiguiente, la sujeción de las mismas a los mecanismos usuales de control, interno y externo. Pero además, podría introducirse la autonomía de gestión bajo la forma de atribuciones directas al Director de Servicio, inclusive para la celebración de actos jurídicos, atribuciones que tendrían por límite una determinada cuantía y la competencia del Ministro para anular o suspender decisiones, creando un mecanismo de consulta obligatoria, con un plazo perentorio para la anulación o suspensión, y la consagración del valor positivo del silencio del jerarca.

En cuanto a la organización, debe escogerse una estructura que sea flexible y operativa, como podría ser la siguiente: la suprema dirección correspondería al Ministro o al Director General del Ministerio respectivo, del cual dependería un Consejo de Administración, integrado por el Director de Servicio y un corto número de vocales. Este Consejo tendría, fundamentalmente, funciones de orden consultivo, de carácter vinculante en ciertos casos (aprobación del programa de actividades y del proyecto de presupuesto, por ejemplo). El Director sería el órgano ejecutivo, directamente subordinado

al Director General del Ministerio respectivo, y actuaría por delegación de éste, y en ejercicio de competencias propias. Además de los otros funcionarios que laboren bajo sus órdenes, el Director estaría asistido por comités y comisiones asesoras, en materias técnicas.

El régimen presupuestario, —además de las previsiones en cuanto a los mecanismos de elaboración y aprobación del presupuesto del servicio, así como su coordinación con el Programa de Actividades, dentro del marco del Plan de la Nación— debe contener la necesaria distinción entre los patrimonios que dependen exclusivamente de aportes presupuestarios (caso en el cual bastaría incluir su presupuesto de gastos bajo la forma de una partida global en el Presupuesto General del Estado), de aquéllos que tienen ingresos que le estén afectados. En esta última hipótesis, sería necesario una derogación al principio de la universalidad del presupuesto, por lo que el de estos servicios se acompañaría como un anexo al Presupuesto General.

En cuanto al régimen financiero, luego del principio general de la sujeción a las normas de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, deben preverse las excepciones al principio de la unidad de caja (o del Tesoro), esenciales para el funcionamiento de estos patrimonios; la contabilidad que deberá adaptarse a la naturaleza de las actividades que estén a cargo de las dependencias; y la rendición de cuentas de los administradores.

231. Los Patrimonios Autónomos, así caracterizados, y tal como doctrinalmente han sido definidos, vendrían a constituir patrimonios unitarios y permanentes destinados a realizar una determinada actividad, cuya administración, aun cuando dependiente de la jerarquía administrativa, tiene una cierta autonomía. En otras palabras, se trata de un sector de la administración jerárquica o directa, atribuida a un Ministerio, que por su especialidad tiene, sin embargo, reconocida una precisa autonomía funcional en el dominio financiero, presupuestario, contable y de gestión, sin adquirir por ello personalidad jurídica alguna. Como puede advertirse en esta descripción, se trata de constituir una forma mixta que conjugue la administración directa (orgánicamente) con la administración autónoma (funcionalmente); una autonomía a la medida, si vale la frase, requerida por la correlación necesaria entre operaciones que han de realizarse y patrimonio —mantenido y posiblemente autoincrementado— mediante el cual se realizan.¹¹⁷

Esto hace que dichos patrimonios autónomos se distingan claramente de los Institutos Autónomos, los cuales se definen, como entes de derecho público, (establecimientos públicos), con personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado, y patrimonio independiente

117. Véase Antonio Moles Caubet. Nota informativa sobre Administración de Patrimonios Autónomos, Caracas, 14 de noviembre de 1969.

del Fisco Nacional: sus bienes no están sometidos al régimen de los bienes nacionales, y sus ingresos y erogaciones no se consideran como rentas y gastos públicos.¹¹⁸

La concesión de personalidad jurídica en un caso, y la negación de la misma en el otro, sintetiza y manifiesta, en la esfera jurídica, una diversa realidad organizativa. Entre los extremos de la Administración central, jerárquica o directa encargada de la realización de los cometidos tradicionales del Estado y encarnada en una organización única, jerarquizada, por una parte; y por la otra la Administración indirecta o especializada, integrada por una red de Institutos Autónomos, Sociedades Públicas y Sociedades de Economía Mixta, y cuyos cometidos responden a los nuevos aspectos de la labor del Estado, los patrimonios o servicios autónomos aparecen como un puente, una figura que concilia el carácter técnico o especializado de los cometidos desempeñados —y una forma de gestión adecuada: mediante la autonomía funcional, en diversos grados o medidas— con el mantenimiento del vínculo jerárquico tradicional, concretado en la no existencia de autonomía orgánica. Es conveniente señalar, en este orden de ideas, que la creación de entes autónomos, —en el sentido de nuestros Institutos Autónomos— obedecen muchas veces al propósito de escapar a la relación jerárquica, que solamente puede desenvolverse en el interior de una persona jurídica, y no se concibe como vínculo entre distintas personas.

La diferencia entre Institutos Autónomos y Patrimonios Autónomos, por tanto, es solamente de grado en lo que toca a la autonomía funcional —normalmente, la de los primeros es mucho mayor— pero es de naturaleza sustancial en lo atinente a la autonomía orgánica que, por principio, le está negada a estas organizaciones, al punto que constituye elemento esencial de la conceptualización de las mismas.

Encuadrados dentro de las reparticiones normales de la Administración central —los Ministerios— los Patrimonios Autónomos están sometidos al conjunto de potestades que se engloban dentro de la relación jerárquica. Conforme a las distintas alternativas de organización de estos patrimonios o servicios, el dato común es la permanencia de los poderes del Ministro, a quien corresponde las facultades de iniciativa, de última decisión, de revocación y suspensión de los actos del Director —unipersonal o pluripersonal— del servicio, así como potestades de inspección y de control.

De igual manera, los atributos que caracterizan la autonomía funcional de estas organizaciones —presupuestaria, financiera, contable, de gestión— son siempre derogaciones al régimen ordinario de la Administración central, y requieren por tanto de textos ex-

118. Véanse artículos 70 a 75 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

presos, caso por caso (en atención a la naturaleza de la actividad asignada al patrimonio), de gestión del personal, de ingresos y egresos.

Respecto de los Institutos Autónomos, por el contrario, no solamente la autonomía funcional está configurada como un régimen normal, sino que además está completada por la autonomía orgánica que, bajo la forma de personalidad jurídica y patrimonio independiente, los sustrae de la relación jerárquica —que siempre es inter-orgánica— la cual es substituida por una forma diversa de sujeción limitada al control por el Ministerio de adscripción, control que no tiene otros contenidos que los expresamente indicados en el estatuto de autonomía del ente descentralizado, denominado control de tutela.

Las ventajas que respecto a los Institutos Autónomos presenta la organización de patrimonios sin personalidad jurídica, radican fundamentalmente, en la conciliación de la autonomía de gestión con el mantenimiento de la autoridad directa e inmediata del Ministerio; así como en la afectación de fondos para una finalidad determinada, sin que los mismos escapen a los mecanismos normales de control. Pero, a la vez, el mantenimiento del servicio en los cuadros de la Administración descentralizada no permite la flexibilidad y rapidez de gestión que al menos teóricamente, caracteriza a los Institutos Autónomos.

Ahora bien, no pueden señalarse en abstracto las ventajas de una forma de organización frente a la otra, sino que la evaluación debe hacerse respecto de actividades o servicios concretos, en atención a la naturaleza de los mismos, y su vinculación con los cometidos generales de la Administración. Como criterio orientador puede señalarse que aquellas actividades que tienen o pueden tener posibilidades de autofinanciamiento —total o parcial— pero que a la vez están ligadas a servicios esenciales del Estado, es preferible organizarlas como patrimonios autónomos sin personalidad jurídica. Por el contrario, aquéllas que desbordan los cometidos tradicionales del Estado —por ejemplo, labores de índole industrial o financiera— deben ser realizadas a través de entes con personalidad jurídica propia. A título de ejemplo puede señalarse que servicios como los de comunicaciones —correos, telégrafos—, la construcción y mantenimiento de autopistas (pero no de carreteras) entre otros, han sido atribuidos, en algunos países (Alemania, Francia, Italia), a patrimonios autónomos.

Tales son, expresadas sintéticamente, las diferencias esenciales entre la figura de los Institutos Autónomos, la cual ha sido utilizada en nuestro país de manera abusiva, y la de los servicios o patrimonios autónomos sin personalidad jurídica, acogidas por diversas legislaciones pero no —hasta el momento— por la nuestra, al punto

que pueda verse en tal carencia una de las causas de la excesiva proliferación de los primeros.

En virtud de lo señalado, el primer criterio general de reforma de la Administración descentralizada debe responder a la clara determinación de las formas jurídicas que el Estado puede y debe utilizar para ello: los establecimientos públicos (institucionales, corporativos o de economía mixta), las sociedades mercantiles de capital público o de economía mixta, y los patrimonios autónomos. Para ello resulta indispensable, el que se dicte una Ley Orgánica de entidades descentralizadas, reguladora de los Institutos Autónomos, Empresas del Estado y Patrimonios Autónomos, cuyo proyecto ya ha sido elaborado.¹¹⁹

3.3.3. *La sectorialización de las actividades de la administración descentralizada*

232. El segundo criterio general de la reforma de la administración descentralizada se refiere, como se indicó, a la necesidad de que los Institutos Autónomos y Empresas del Estado estén adecuadamente adscritos a los respectivos Ministerios que sean ejes de los sectores de actividad pública en los que realizan sus actividades, ya que corresponde a los Ministerios el carácter de órganos centrales de los sistemas sectoriales.

De acuerdo a la clasificación de los sectores de actividad pública adoptada¹²⁰ y establecida en el IV Plan de la Nación, y de acuerdo al análisis de la naturaleza de la principal actividad desarrollada por los diversos entes descentralizados de la Administración Pública venezolana, la correcta ubicación sectorial de dichos entes, sería la siguiente:

- I. Sector Relaciones Interiores
- II. Sector Relaciones Exteriores
- III. Sector Defensa
 - 1. Diques y Astilleros Nacionales (DAN)
 - 2. Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA)
 - 3. Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de disponibilidad y Retiro (OFIDIRE)
 - 4. Círculo de las Fuerzas Armadas
- IV. Sector Finanzas
 - 5. Banco Central de Venezuela (BCV)

119. Véase el Apéndice N° 2 de la Cuarta Parte de este Informe.

120. Véanse Nos. 102 y 103.

V. Sector Desarrollo Industrial

6. Banco Industrial de Venezuela (BIV)
7. Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria
8. Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA)
9. Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPORIENTE)
10. Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental (CORPO-OCCIDENTE)
11. Corporación Venezolana de Fomento (CVF)
12. Corporación Venezolana de Guayana (CVG)
13. Instituto Venezolano de Petroquímica (IVP)
14. Fundación Instituto Venezolano de Productividad (INPRO)
15. Banco de Fomento Regional Coro C. A.
16. Banco de Fomento Regional de los Andes C. A.
17. Banco de Fomento Regional Guayana C. A.
18. Banco de Fomento Regional Zulia C. A.
19. Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAPE)
20. C.V.F. Centrales Azucareros
21. C.V.G. Electrificación del Caroní (EDELCA)
22. C.V.G. Siderúrgica del Orinoco (SIDOR)
23. Empresa Nacional de Salinas S. A. (ENSAL)
24. Venezolana del Nitrógeno S. A. (NITROVEN)

VI. Sector Comercio

25. Instituto de Comercio Exterior (ICE)
26. Banco Comercial de Maracaibo C. A.
27. Banco de Fomento Comercial de Venezuela C. A.

VII. Sector Turismo

28. Corporación de Turismo de Venezuela C. A. (CONAHOTU)

VIII. Sector Hidrocarburos y Minería

29. Corporación Venezolana del Petróleo (CVP)
30. Minas de Carbón de Lobatera C. A.
31. Minas de Oro de El Callao C. A.

IX. Sector Desarrollo Agropecuario

32. Banco Agrícola y Pecuario (BAP)
33. Corporación de Mercadeo Agrícola
34. Fondo Nacional del Café y Cacao
35. Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias
36. Instituto Agrario Nacional (IAN)
37. Banco de Desarrollo Agropecuario

- 38. Fundación para la Capacitación e Investigación aplicada a la Reforma Agraria (CIARA)
 - 39. Asociación Civil Fondo Desarrollo Algodonero
 - 40. Asociación Civil Fondo Desarrollo del Ajonjolí
 - 41. Asociación Civil Fondo de Desarrollo Frutícola
 - 42. Consejo de Bienestar Rural
 - 43. Almacenes y Depósitos Agropecuarios (ADAGRO)
- X. Sector Promoción y Protección Social
- 44. Caja de Trabajo Penitenciario
 - 45. Consejo Venezolano del Niño (CVN)
 - 46. Instituto Nacional de Deportes (IND)
 - 47. Instituto Nacional de Hipódromos (INH)
 - 48. Instituto Nacional de Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET)
 - 49. Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos.
 - 50. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN)
 - 51. Fundación Fondo de Solidaridad Social (FUNDASOCIAL)
- XI. Sector Desarrollo Cultural
- 52. Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (INCIBA)
- XII. Sector Asuntos Laborales
- 53. Banco de los Trabajadores
- XIII. Sector Previsión y Seguridad Social
- 54. Instituto Venezolano de los Seguros Social (IVSS)
 - 55. Caja de Previsión Social del Ministerio de Comunicaciones (CAPREMCO)
 - 56. Instituto de Previsión y Asistencia Social para los empleados del Ministerio de Educación (IPASME)
- XIV. Sector Educación
- 57. Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE)
 - 58. Universidad Central de Venezuela
 - 59. Universidad de Carabobo
 - 60. Universidad de los Andes
 - 61. Universidad de la Región Centro Occidental
 - 62. Universidad del Zulia
 - 63. Universidad de Oriente
 - 64. Universidad Simón Bolívar
 - 65. Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC)
- XV. Sector Salud
- 66. Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas
 - 67. Instituto Nacional de Higiene
 - 68. Instituto Nacional de Nutrición

- XVI. Sector Desarrollo Urbano y Vivienda
 - 69. Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BANAP)
 - 70. Banco Obrero (BO)
 - 71. Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS)
 - 72. Centro Simón Bolívar S. A.
- XVII. Sector Transporte
 - 73. Instituto Aeropuerto Internacional de Maiquetía
 - 74. Instituto Autónomo Administración Ferrocarriles del Estado (IAAFE)
 - 75. Instituto Nacional de Canalizaciones
 - 76. Línea Aeropostal Venezolana (LAV)
 - 77. Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN)
 - 78. Venezolana Internacional de Aviación S. A. (VIASA)
 - 79. Transportadora Marítima Venezolana C. A.
- XVIII. Sector Comunicaciones
 - 80. Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV)
- XIX. Sector Recursos Naturales Renovables
 - 81. Administración del Parque del Este

Por otra parte, en el campo del desarrollo regional y ligadas al sistema de planificación del desarrollo, además de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), se encuentran:

- 82. Corporación de los Andes (CORPOANDES)
- 83. Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO)

También ligado al sistema nacional de planificación, en el campo de la planificación del desarrollo científico y tecnológico, debe señalarse al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) (84).

Ahora bien, con vista a la ubicación propuesta de los entes descentralizados dentro de los adecuados sectores de actividad pública, la reforma de los mismos debe estar también condicionada por dicha ubicación derivada de la naturaleza de las actividades que realizan.

En este sentido, especial importancia tiene en la reforma de la administración descentralizada, el lograr una adecuada participación de los entes descentralizados en las labores de planificación y programación del correspondiente sector de actividad al cual pertenecen. En efecto, si bien es cierto que los entes descentralizados deben constituir básicamente unidades de ejecución de programas de un sector dado, ello no significa que no hayan de participar en las labores de planificación sectorial y programación

de las actividades del sector, cuyo peso fundamental corresponde al Ministerio de adscripción, como órgano central del respectivo sistema sectorial. Por ello, por ejemplo, en la elaboración del Presupuesto Programa del sector correspondiente, una especial importancia debe tener la adecuada participación de los entes descentralizados, de manera que, inclusive, el Presupuesto de ellos forme parte del anexo de la Ley de Presupuesto General del Estado.

Conforme a esta integración sectorial, es evidente el control indirecto que debe ejercer la Oficina Central de Planificación y Presupuesto a través de las Oficinas Sectoriales o Ministeriales sobre las actividades de los entes descentralizados, con el objeto de que ellas se ajusten a lo previsto en el plan sectorial y sus programas.

3.3.4. *El fortalecimiento de la Administración Central y de los medios de control sobre la Administración descentralizada*

233. En la Administración Pública venezolana, la estructura ministerial ha venido sufriendo un debilitamiento progresivo, en favor de los entes descentralizados (Institutos Autónomos y Empresas del Estado principalmente) los cuales han sido creados sucesivamente para atender nuevas funciones o servicios asumidos por el Estado en su proceso progresivo de intervención en la vida económica y social, debido a la necesidad de agilizar la realización de ciertas actividades, o simplemente al constatarse en muchos casos, la incapacidad de la administración central, es decir, de los Ministerios, para cumplir adecuadamente dichas actividades.

Ello ha producido un desquiciamiento grave en la estructura ministerial, ya que en muchas oportunidades no sólo la total ejecución de una actividad está en manos de los entes descentralizados, sino que en la mayoría de los casos, dichos entes fijan las políticas y programas de sus actividades con independencia casi absoluta del correspondiente Ministerio de adscripción. En este sentido, en muchas oportunidades, frente a la ausencia de una unidad de planificación sectorial de los sectores y programas que corresponden a un Ministerio, los entes descentralizados formalmente adscritos al mismo, cuentan con unidades de planificación de importancia considerable. Ello ha producido además que los sectores de actividad, compuestos de diversos programas, que corresponden a cada Ministerio, no tengan la coherencia debida desde el punto de vista de la planificación de las actividades públicas.

De ahí que una de las reformas fundamentales que se propone en la estructura ministerial,¹²¹ sea la de hacer de los Ministerios

121. Véanse Nos. 97 y 98.

los organismos claves de los sectores y programas de ejecución y, por tanto, neutralizar y hasta anular el carácter de ejes de sectores y programas que tienen en la actualidad algunos Institutos Autónomos y Empresas del Estado. Es por ello que se estima que la reforma ministerial no podrá hacerse sin la reforma de la administración descentralizada, y viceversa, que la reforma de ésta no puede tampoco realizarse aisladamente, sin la reforma ministerial. En este sentido, el fortalecimiento ministerial necesariamente producirá que las Direcciones y unidades de los Ministerios adquieran mayor importancia que la que actualmente tienen. En efecto, la pérdida progresiva de fuerza en la conducción real de cada sector o programa de actividad pública por la creación sucesiva de organismos descentralizados, ha traído como consecuencia que las Direcciones actuales de los Ministerios hayan perdido relevancia e importancia, inclusive desde el punto de vista político. Desde el ángulo burocrático, por ejemplo, ello ha originado que en muchos casos, sea más importante tener la conducción de cualquier Instituto Autónomo que de cualquier Dirección de un Ministerio e incluso de todo un Ministerio.

Las fuentes de poder trasladadas en ocasiones a la administración descentralizada, ha incidido sobre la misma importancia de los Ministros, quienes en todo caso, muchas veces sin tener la conducción real de los asuntos, siguen siendo responsables políticamente ante el Consejo de Ministros, y ante el Parlamento, de los sectores y programas de actividad públicos que formalmente tienen adscritos.

Por ello, la reforma de la estructura ministerial tendrá que traer como consecuencia una mayor sujeción de la administración descentralizada a los Ministerios, mediante reales mecanismos de adscripción y control de tutela, tal como se señala más adelante; mecanismos que no sólo debe ejercer el Ministro sino fundamentalmente los Directores Generales, ya que los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, podrían estar adscritos directamente a las Direcciones Generales como unidades responsables ejecutivamente del sector o programa correspondiente. Esta adscripción a las Direcciones Generales, y no al Ministro, podría ser uno de los elementos esenciales para que adquieran mayor relevancia esas unidades ministeriales. Desde el punto de vista práctico, esta adscripción de la administración descentralizada a la estructura ministerial por la vía de las Direcciones Generales, se podrá apreciar si se considera que gran parte de los actuales Directores o Presidentes de Institutos Autónomos y Empresas del Estado deberían ser real y materialmente los nuevos Directores Generales de los Ministerios, distintos al Vice-Ministro (actuales Directores Generales). El otorgamiento de una mayor relevancia a dicha estructura en relación con la administración descentralizada, produce la necesidad de reformar la estructura interna de cada Ministerio, es decir, trae

como consecuencia el que se plantee una nueva estructura a nivel de cada Ministerio.

234. En todo caso, el fortalecimiento de la administración central y la reforma de la administración descentralizada, exige la regularización de los mecanismos de control de tutela por parte de los diversos Ministerios de adscripción. En efecto, si se ha estimado como indispensable que los diversos entes descentralizados estén efectivamente adscritos a los Ministerios que sean órganos centrales de los sistemas sectoriales, es evidente la necesidad de establecer mecanismos que permitan a dichos Ministerios, tener un efectivo control sobre las actividades de los diversos entes descentralizados, de manera que los mismos realicen sus labores dentro del respectivo sector, conforme a las políticas, directrices, planes y programas que determinen los Ministerios. La Ley Orgánica de entidades descentralizadas, habrá de regular por tanto, no sólo las modalidades del control parlamentario y del control de la Contraloría General de la República (Artículos 230 y 235 de la Constitución), sino fundamentalmente las modalidades del control administrativo, denominado control de tutela cuando se ejerce respecto a los establecimientos públicos.

Dentro de este control administrativo deberán precisarse las modalidades de control jerárquico respecto de los patrimonios autónomos; las modalidades de control de tutela respecto a los establecimientos públicos y las modalidades de control accionarial, respecto de las sociedades de capital público o mixto. En todos esos aspectos, deberán uniformarse los mecanismos de control.

En particular, en relación al control de tutela deberán regularse uniformemente los mecanismos de control sobre las personas y sobre los actos de los establecimientos públicos y en relación a estos últimos, los mecanismos de control a priori (directrices generales, aprobaciones y autorizaciones previas), de control concomitante y de control a posteriori.

En efecto, en cuanto al control de tutela sobre las personas, hasta ahora la regla general en torno a los establecimientos públicos institucionales es que los directivos y administradores de dichos entes se designan por la Administración Central, en algunos casos directamente por el Presidente de la República y en otros por el Ministro respectivo. Se estima conveniente regularizar esta situación y establecer uniformemente el nombramiento y remoción de los directivos de los Institutos Autónomos por el respectivo Ministro de adscripción, por disposición del Presidente de la República, como es evidente. Con ello, se logra una mayor vinculación y sujeción de los directivos de los Institutos al respectivo Ministerio.

Por otra parte, es conveniente destacar que si los diversos entes descentralizados básicamente ejecutan programas cuya conduc-

ción debe corresponder a las Direcciones Generales de los Ministerios, la adscripción de los entes descentralizados podría hacerse directamente ante la Dirección General respectiva, y no ante el Ministro, como sucede en la actualidad.

En efecto, la adscripción directa de los Institutos Autónomos a los diversos Ministros, en muchos casos lesiona la debida coherencia que deben tener los programas a cargo del Ministerio, ya que en esa forma, en general, los entes descentralizados tienen muy poca o ninguna vinculación con los directores que tienen a su cargo la responsabilidad básica de los programas. Al contrario, para garantizar que los entes descentralizados sean verdaderos órganos de ejecución de los diversos programas, podría establecerse en algunos casos que los mismos estén directamente vinculados a las Direcciones Generales que tengan a su cargo la conducción de los programas integrados dentro de los sistemas sectoriales.

Esta vinculación directa de algunos establecimientos públicos y de las empresas del Estado a las Direcciones Generales, aunada a la mayor relevancia que éstas tendrán, tal como se señaló anteriormente,¹²² plantearía la necesidad de que, como parte de la reforma de la administración descentralizada, los respectivos Directores Generales tengan participación directa en la conducción de las actividades de los entes descentralizados. En esta forma, algunos Directores Generales serían a la vez Presidentes de las Directivas de los Institutos Autónomos y empresas del Estado que les estén vinculados, las cuales, para los asuntos cotidianos, contarían con las labores de un Gerente General.

La coincidencia de las labores de Presidente o Director del ente descentralizado con las del Director General responsable del programa respectivo, en los casos en que proceda, garantizaría la debida y adecuada participación del ente descentralizado en las actividades correspondientes al programa o sector.

En este sentido, y como medida de reforma de ejecución a corto y a mediano plazo, se ha propuesto, en algunos casos, la constitución de Direcciones Generales en los Ministerios que no implican una asignación presupuestaria porque se hace coincidir la titularidad de dicha Dirección General con la Dirección de algunos Institutos Autónomos o Empresas del Estado. Esta solución tendría las siguientes ventajas: en primer lugar, al ejercer el Presidente del Instituto, la Dirección General respectiva, el funcionamiento de ésta no requeriría la inclusión de ninguna partida en la Ley de Presupuesto; en segundo lugar, permitiría al Ministro ejercer una serie de competencias que tiene asignadas en el ámbito del sector, sin duplicar esfuerzos, gastos o funciones con las que el Instituto tiene; en tercer lugar, permitiría al Ministro delegar en el Director General el ejercicio de una serie de competencias, lo cual no

122. Véase N° 101.

podría hacer en el Presidente del Instituto; en cuarto lugar, facilitaría al Instituto el ejercicio de una serie de actividades, sobre todo en el campo de la coordinación de las competencias en la materia que deben ser ejercidas por diversos Despachos ministeriales; y en quinto lugar, le facilitaría al Presidente del Instituto, en su condición de Director General, el acceso a los altos niveles de decisión de la Administración Pública.

En todo caso, la reforma de la Administración descentralizada exigirá que, a través de la Ley Orgánica respectiva, se uniformice la integración de las directivas o consejos de administración de los entes descentralizados con el objeto de agilizar sus mecanismos de acción, y permitir que en la Presidencia de los mismos en los casos en que proceda estén los Directores Generales, tal como se señaló. Esto último, por otra parte, resuelve muchos de los problemas de control de tutela sobre las personas, además de reducir el gasto en materia de sueldos de personal de alto nivel en los entes descentralizados.

En cuanto al control de tutela sobre los actos, es de destacar también que la participación del Director General del respectivo Ministerio en la directiva o consejo de administración del ente descentralizado, significa en todo caso una agilización de dichos mecanismos de control. Ello no obsta, sin embargo, para que surja la necesidad de que en la reforma de la Administración descentralizada, sean uniformizados los diversos mecanismos de control de tutela sobre los actos.

En primer lugar, se estima que debe generalizarse la facultad de los Ministerios de adscripción de dictar directrices generales que, como definiciones de política para los sectores, deben guiar la acción de los entes descentralizados. Hasta ahora, sólo excepcionalmente el ordenamiento jurídico venezolano ha regulado esta posibilidad de que el respectivo Ministerio de adscripción defina la política de los entes descentralizados estableciendo las orientaciones básicas de las actividades de los mismos. La necesaria coherencia de los sectores de actividad pública en relación con la Administración descentralizada debe entonces comenzar por la definición de las políticas y sus consecuentes planes sectoriales, por el Ministerio que tenga el carácter de órgano central del respectivo sistema sectorial.

Por otra parte, en cuanto al control de tutela a priori, deben uniformizarse en lo posible, las regulaciones sobre los tipos de actos de los entes descentralizados que deben ser sometidos a aprobaciones o autorizaciones por parte del Ministerio de adscripción. La experiencia recogida, en este sentido, del análisis de las Leyes que regulan los Institutos Autónomos en Venezuela, exige dicha uniformización.

Por último, y aparte de los mecanismos de control concomitante, deben, ser también objeto de especial atención en la reforma de la Administración descentralizada, la correcta estructuración de los mecanismos de control de tutela a posteriori; y en este sentido, no sólo deben generalizarse los poderes de control posterior en manos del correspondiente Ministerio de adscripción sino que debe otorgarse al Ministerio de Hacienda poderes de control financiero a través de Comisarios Financieros designados al efecto, dependientes de dicho Ministerio, y con facultades de revisión y control posterior de todas las cuentas y operaciones de los entes descentralizados. Esta figura de los Comisarios Financieros fue recogida en el Proyecto de Ley relativa al Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maquetía, preparado por la Comisión de Administración Pública en enero de 1971, y posteriormente eliminada del Proyecto sometido y aprobado por el Congreso.

Por otra parte, y como coadyuvante de los mecanismos de control de los entes descentralizados, es de destacar la importancia que tiene la integración de los mismos dentro de estructuras verticales descentralizadas. En efecto, en muchas oportunidades, diversos entes descentralizados realizan actividades dentro de un mismo programa de un sector, pero la dispersión horizontal que en la actualidad tienen, dificulta no sólo las labores de orientación y coordinación de ellos por parte del respectivo Ministerio de adscripción, sino también las labores de control que éste debe realizar. Por ello, uno de los aspectos de la reforma de la Administración descentralizada será la integración de todos los entes descentralizados que realizan actividades correspondientes a un mismo programa, en una estructura vertical o piramidal, tipo holding, y que permita al ente matriz, realizar la dirección, coordinación y control de todos los demás entes integrados, y a través de aquél, permitirle a la correspondiente Dirección General del Ministerio de adscripción, realizar asimismo sus labores de coordinación supervisión y control.

3.4. *Las propuestas de reforma*

3.4.1. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Defensa*

235. En el sector Defensa se encuentran ubicados los siguientes Institutos Autónomos: Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales (DAN), Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA), Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de Disponibilidad y Retiro (OFIDIRE) y Círculo de las Fuerzas Armadas.

En relación con el Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales, se estima que el desarrollo de una flota marítima nacional, exigiría de ese Instituto una definición de competencias, lo que seguramente provocaría la separación del mismo de las construcciones y reparaciones navales no militares, y la integración de un ente descentralizado en el sector transporte o eventualmente, en el sector desarrollo industrial.¹²³

En relación con el Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de Disponibilidad y Retiro (OFIDIRE), y con el Círculo Militar, se propondrían fusionar sus actividades al Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA), ya que éstas encuadran perfectamente en las actividades desarrolladas por este último. El Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA), entonces, así integrado, continuaría con la forma jurídica del Instituto Autónomo (Establecimiento Público Institucional), adscrito al Ministerio de la Defensa.

3.4.2. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Finanzas*

236. Dentro del sector de Finanzas se estima que el Banco Central de Venezuela, en virtud del carácter exclusivamente público de las funciones de control y regulación general de la actividad crediticia y financiera del país, y además por tener a su cargo todas las actividades públicas en materia monetaria, podría adoptar una forma jurídica diferente de la que actualmente tiene en relación con la participación del sector privado en su estructura, sin perjuicio de que la reforma establezca los mecanismos necesarios para garantizar la acentuada autonomía que esta institución requiere para el cabal cumplimiento de sus fines.

3.4.3. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Desarrollo Industrial*

237. En el sector de desarrollo industrial, deben distinguirse los entes descentralizados que realizan actividades en el campo del financiamiento industrial de los que realizan actividades en el campo de la producción industrial.

238. Entre los entes descentralizados que realizan actividades en el campo del financiamiento industrial se destacan, en el ámbito nacional la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), el Banco Industrial de Venezuela (BIV) y la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria (CONAFIN); y en el

123. Véase Nº 128.

ámbito regional, la Corporación de Desarrollo de la Región Zulia (CORPOZULIA), la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriente (CORPORIENTE), la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental (CORPO-OCCIDENTE), y los Bancos de Fomento Regional Coro C. A., de los Andes C. A., de Guayana C. A. y del Zulia.

Para la reestructuración de todo el programa de financiamiento industrial podría pensarse en la organización de un holding, cuyo eje sería la Corporación Venezolana de Fomento, y en el cual se integren todos los otros entes descentralizados nacionales y regionales, según los sub-programas que realicen, en la forma de empresas filiales del holding referido, el cual tendría forma de establecimiento público institucional. Particularmente, de acuerdo a esto, el Banco Industrial de Venezuela debería convertirse de establecimiento público en empresa del Estado integrado a dicho holding, y el patrimonio asignado a la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria debería asignarsele la forma de sociedad anónima integrada también a dicho holding.¹²⁴

Ahora bien, con vista a la referida integración de los programas públicos de financiamiento industrial,¹²⁵ se estima que como medida a corto plazo deberían quedar adscritas a una Dirección General de Financiamiento Industrial que debería crearse en el Ministerio de Fomento con las características indicadas,¹²⁶ tanto la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), el Banco Industrial de Venezuela (BIV) y la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria (CONAFIN), como las Corporaciones de desarrollo regional de carácter estrictamente financiero como la Corporación de Desarrollo de la Región Zulia (CORPOZULIA) y la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPORIENTE), y la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental (CORPO-OCCIDENTE).¹²⁷

239. En cuanto a los entes descentralizados que integran el programa de producción industrial, tal como se vislumbró,¹²⁸ podrían también estructurarse en una organización tipo holding, cuyo eje sería la Corporación Venezolana de Guayana excluidas sus funciones del exclusivo desarrollo regional,¹²⁹ y a la cual se integrarían las siguientes industrias estatales: la industria siderúrgica estatal, a cargo de la CVG Siderúrgica del Orinoco; la industria eléctrica nacional, a cargo de una gran Empresa Nacional de

124. Véase N° 127.

125. Véase N° 127.

126. Véase N° 332.

127. Véanse Nos. 301 y siguientes.

128. Véase N° 128.

129. Véase N° 302.

Electricidad que integre la actual CVG Electrificación del Caroní S.A. (EDELCA), y la C.A. Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE); la industria petroquímica, a cargo del Instituto Venezolano de Petroquímica con todas sus empresas filiales, entre ellas la Empresa Nacional de Salinas (ENSAÍ) y la Venezolana del Nitrógeno (NITROVEN). Eventualmente podría pensarse en la integración de la industria petrolera y la petroquímica, en un holding petrolero y petroquímico coordinado por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos.¹³⁰ En todo caso, este holding de las industrias siderúrgica, eléctrica y petroquímica, debería estar integrado a la vez por empresas matrices a cargo de cada una de ellas, las cuales a la vez, deberían funcionar con diversas empresas filiales, buscando una integración piramidal.

240. Ahora bien, con vista a la integración de dicho holding industrial del Estado,¹³¹ se estima que debe iniciarse un proceso de estrecha coordinación entre los diversos entes que integran el sector, dirigidos por el Director General de Desarrollo Industrial del Ministerio de Fomento¹³² y la Corporación Venezolana de Guayana, en el cual participen las empresas de dicha Corporación del campo siderúrgico (CVG-Siderúrgica del Orinoco S.A. SIDOR) y energético (CVG-Electrificación del Caroní S.A. EDELCA), con las empresas adscritas a la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), como la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE) y los Centrales Azucareros.

3.4.4. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Comercio*

241. En el sector comercio, también deberían integrarse las actividades bancarias y crediticias que desarrollan en la actualidad el Banco Comercial de Maracaibo C.A. y el Banco de Fomento Comercial de Venezuela C.A. El Presidente de estas empresas podría ser el Director General de Comercio Interior.

En cuanto al sub-sector de Comercio Exterior, el Instituto de Comercio Exterior debería ser reformado con el objeto de transferir sus funciones a la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Industria y Comercio.¹³³ Eventualmente, con la forma de establecimiento público podría estructurarse un Instituto de Comercio Exterior para las labores de financiamiento al Comercio Exterior,¹³⁴ adscrito a la Dirección General de Comercio Exterior, y cuyo Presidente podría ser el respectivo Director General.

130. Véanse Nos. 128 y 136.

131. Véase N° 128.

132. Véase N° 332.

133. Véase N° 130.

134. Véase N° 130, letra c.

242. En todo caso, hasta tanto no se produzca la reforma ministerial necesaria para ello, el Instituto de Comercio Exterior adscrito actualmente al Ministerio de Relaciones Exteriores, debería adscribirse a una Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, que debe ser creada en dicho Ministerio,¹³⁵ con la característica de que el Presidente del Instituto sería el mismo Director General.

3.4.4.5. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Turismo*

243. En el sector turismo, sin perjuicio de las funciones que deben estar asignadas a la Dirección General de Turismo del Ministerio de Industria y Comercio, la actual Corporación de Turismo de Venezuela C. A. (CONAHOTU), debería cambiar su forma jurídica por la de un establecimiento público, la Corporación Nacional de Turismo, adscrita a la referida Dirección General,¹³⁶ y cuyo Presidente debería ser el Director General de Turismo del Ministerio de Industria y Comercio.

En todo caso, de inmediato la actual Corporación Nacional de Turismo S.A. (CONAHOTU), debería adscribirse a una Dirección General de Turismo que debería crearse en el Ministerio de Fomento,¹³⁷ con la característica de que el Presidente de la Corporación sería el mismo Director General.

3.4.6. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Hidrocarburos y Minería*

244. En el sector hidrocarburos, la Corporación Venezolana del Petróleo debería tender a convertirse en un holding de empresas del sector de producción petrolera, tal como su Ley de creación lo autoriza, coordinado por la Dirección General de Economía o Producción Petrolera y Minera a establecerse en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos. Eventualmente, la industria petrolera estatal podría integrarse con la industria petroquímica estatal, en un holding petrolero y petroquímico, vinculado a la Dirección General de Economía Petrolera y Minera del Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

245. Sin embargo, y a corto plazo tanto el Instituto Venezolano de Petroquímica (IVP) como la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP), adscritos al Ministerio de Minas e Hidrocarburos, deben iniciar un proceso de coordinación mediante su adscripción directa

135. Véase N° 330.

136. Véase N° 131.

137. Véase N° 332.

a una Dirección General de Empresas que debería constituirse en dicho Ministerio. Por otra parte, internamente, dichos Institutos deben tender a estructurarse en forma de holding, para lo cual están autorizados por sus respectivas leyes, creando empresas filiales para cada uno de los programas básicos que desarrollan, tal como lo ha iniciado el Instituto Venezolano de Petroquímica (IVP).

En el campo de la minería, las Minas de Carbón de Lobatera C.A. y las Minas de Oro del Callao C.A. deberían integrarse a la futura Corporación Venezolana de Minería la cual en forma de holding, debería dirigir y promover la producción minera del sector público.

3.4.7. *La reforma de los entes descentralizados del sector de desarrollo agropecuario*

246. La organización de una Dirección General de Investigación y Extensión Agropecuaria en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, exigiría la reforma de las diversas unidades ministeriales y entes descentralizados que realizan funciones de investigación y extensión. En virtud de la naturaleza misma de dichas funciones, si bien para el manejo de ciertas actividades conexas con las mismas se exige cierta flexibilidad y autonomía presupuestaria, ello no implica que deba otorgarse una personalidad distinta de la República para que actúen. En tal virtud, se propondría la eliminación del Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias, que funciona actualmente como un Instituto Autónomo y la Fundación para la Capacitación e Investigación aplicada a la Reforma Agraria (CIA-RA), la cual funciona actualmente como una Fundación de Derecho Privado, y su transformación en sendos patrimonios autónomos adscritos a la Dirección General de Investigación y Extensión Agropecuaria.¹³⁸

247. Todos los entes descentralizados y los diversos fondos autónomos o semi autónomos que en la actualidad funcionan en el campo del financiamiento agropecuario, deberían ser objeto de una integración, tipo holding, que en un gran Banco de Desarrollo Agropecuario, refunda todos los programas que se realizan en este campo. El ente matriz del holding propuesto, sería en todo caso un establecimiento público institucional, aun cuando pueda pensarse en que algunas de las empresas bancarias o financieras filiales del mismo, pueda adquirir la forma de sociedad de economía mixta tal como en la actualidad funciona en el Banco de Desarrollo Agropecuario, deberían integrarse los actuales Banco Agrícola y Pecuario y Banco de Desarrollo Agropecuario, así como todos los Fondos y Sociedades destinados en la actualidad al financiamiento

138. Véase Nº 142.

del sector: Plan de Café y Cacao, Plan de Fomento Pecuario y Fondo de Fomento del Sisal.

La Asociación Civil Fondo de Desarrollo Frutícola debería, asimismo, integrarse al referido holding. En cuanto al Fondo Nacional de Café y Cacao, el mismo funciona en la actualidad al margen de la Ley, y debería ser integrado al holding indicado anteriormente. En todo caso el Director General de Financiamiento Agropecuario sería el Presidente del holding.¹³⁹

248. De inmediato, sin embargo, en el sector desarrollo agropecuario, se estima que debe realizarse un esfuerzo por vincular los Institutos Autónomos que lo forman al Ministerio de Agricultura y Cría como eje del sistema sectorial que debe ser.

En tal sentido, y sin perjuicio de su coordinación con el Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDES), el Banco Agrícola y Pecuario debe adscribirse a una Dirección General de Financiamiento Agropecuario que debe constituirse en el Ministerio de Agricultura y Cría, con la característica de que el Presidente del Banco debe ser el mismo Director General. Dentro de esta misma orientación se estima que el Instituto Agrario Nacional debe adscribirse a una Dirección General de Tierras e Infraestructura que debe crearse en el Ministerio de Agricultura y Cría,¹⁴⁰ con la característica de que el Presidente del Instituto debería ser el mismo Director General.

249. En cuanto a la Corporación de Mercadeo Agrícola, debería adscribirse a la Dirección General de Mercadeo Agrícola, y a ella deben transferirse todas las funciones que en materia de comercialización de productos agrícolas realiza actualmente el Banco Agrícola y Pecuario. Asimismo, la empresa Almacenes y Depósitos Agropecuarios (ADAGRO), debería funcionar como filial de la Corporación de Mercadeo Agrícola, por lo que debería ser transferida del Banco Agrícola y Pecuario a la misma. En todo caso el Director General de Mercadeo Agrícola sería el Presidente de esta Corporación.

3.4.8. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Promoción y Protección Social*

250. En el grupo de entes descentralizados del sector promoción social, el Consejo Venezolano del Niño, debería desaparecer como Instituto Autónomo, sus funciones transferidas al Ministerio de Desarrollo Social, y en su lugar organizarse diversos patrimonios autónomos dependientes de la Dirección General de Protección Social

139. Véase N° 144.

140. Véase N° 336.

del Ministerio de Desarrollo Social,¹⁴¹ para realizar más ágilmente las actividades propias de este programa; fundamentalmente las que se refieren a la administración de los centros de reeducación y al financiamiento de las campañas de protección.

251. En cuanto al Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos, se estima que también debería desaparecer con tal carácter de Instituto Autónomo que tiene, sus funciones deberían transferirse al Ministerio de Desarrollo Social, y en su lugar, debería estructurarse un patrimonio autónomo, adscrito a la Dirección General de Protección Social de dicho Ministerio de Desarrollo Social,¹⁴² con el objeto de administrar más ágilmente, desde el punto de vista administrativo, los centros de protección.

252. En cuanto a la Caja de Trabajo Penitenciario, debería desaparecer como Instituto Autónomo que es en la actualidad, y convertirse en un patrimonio autónomo integrado en la Dirección General de Defensa Social¹⁴³ del Ministerio de Justicia.

253. La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), debería adscribirse a la Dirección General de Promoción Social del Ministerio de Desarrollo Social y convertirse así en un ente descentralizado para la ejecución de los programas que corresponden a dicha Dirección General, con sujeción a las directrices que ella determine. Además, los programas de construcción de viviendas de Fundacomún, deberían ser transferidas al Instituto de Vivienda que debería estructurarse adscrito al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.¹⁴⁴

254. El Instituto de Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET), debería desaparecer como Instituto Autónomo que es en la actualidad, ya que sus funciones deben repartirse entre la Dirección General de Promoción Popular, y la Dirección General de Cultura Popular del Ministerio de Desarrollo Social.¹⁴⁵

Para las actividades en materia de recreación que actualmente realiza este Instituto, se estructuraría en la Dirección General de Protección Social un Patrimonio Autónomo el cual, por ejemplo, asumiría la administración de las ciudades vacacionales existentes.

El Instituto Nacional de Deportes (IND), se adscribiría a la Dirección General de Promoción Social, y asumiría las funciones que en esta materia realiza en la actualidad el Consejo Venezolano del Niño.¹⁴⁶

141. Véase N° 150.

142. Véase N° 150, letra b.

143. Véase N° 115, letra c.

144. Véanse Nos. 151 y 170.

145. Véanse Nos. 151 y 153.

146. Véase N° 151, letra b.

255. Por otra parte, a la Dirección General de Promoción Social, deberían quedarle adscritos los entes descentralizados cuya función fundamental es la obtención de fondos y recursos destinados a los programas de desarrollo y protección social, y en particular, se le deben adscribir el Instituto Nacional de Hipódromos y la Fundación Fondo de Solidaridad Social.¹⁴⁷

3.4.9. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Desarrollo Cultural*

256. En el sector de desarrollo cultural, el Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (INCIBA) se estima que debería desaparecer, y transferirse sus funciones a la Dirección General de Cultura Popular del Ministerio de Desarrollo Social. En su lugar, podrían constituirse diversos patrimonios autónomos para el manejo administrativo de las actividades que realiza.

En todo caso, a corto plazo el Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes debería adscribirse directamente a una Dirección General de Cultura que debería crearse en el Ministerio de Educación,¹⁴⁸ con la característica de que el Presidente del Instituto debe ser el mismo Director General.

3.4.10. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Previsión y Seguridad Social*

257. En el sector de previsión y seguridad social, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), debería ser objeto de una radical reforma derivada de la estructuración del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y de la creación del Servicio Nacional de Salud.¹⁴⁹ Ante todo, de dicho Instituto deberían transferirse al Ministerio de Sanidad¹⁵⁰ todas las actividades que actualmente realiza en materia de atención médica, por lo que quedaría básicamente con los programas propios de una Caja de Seguridad Social. En sentido similar, los programas de previsión y asistencia social del Instituto de Previsión y Asistencia Social de los empleados del Ministerio de Educación (IPASME), deberían ser modificados, con el objeto de transferir al Servicio Nacional de Salud sus programas de atención médica e integrar sus programas de seguridad social al Sistema Nacional de Seguridad Social a cargo de la Direc-

147. Véase N° 151, letra e.

148. Véanse Nos. 153 y 334.

149. Véanse Nos. 157 y 165.

150. Véase N° 165.

ción General de Previsión y Seguridad Social, cuyo Director General sería el Presidente del Instituto de los Seguros Sociales.¹⁵¹

3.4.11. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Salud*

258. En el sector salud, el Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas debería desaparecer e integrarse en el Servicio Nacional de Salud de la Dirección General de Atención Médica del Ministerio de Sanidad.¹⁵² En dicho Servicio Nacional, podrían constituirse diversos patrimonios autónomos para la operación y administración de los servicios de atención médica, uno de los cuales sería el Hospital Universitario de Caracas.

3.4.12. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Desarrollo Urbano y Vivienda*

259. En el sector de desarrollo urbano y vivienda, los entes descentralizados que realizan funciones en el mismo deberían ser reformados en la siguiente forma: el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BNAP)¹⁵³ debería adscribirse a la Dirección General de Vivienda del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y en el mismo programa de financiamiento a la vivienda debería estructurarse el subprograma de financiamiento y administración de viviendas populares, el cual sustituiría al actual Banco Obrero. Las actividades del Banco Obrero en materia de construcción de viviendas, deberían fusionarse con las similares de Fundacomún,¹⁵⁴ y constituir un Instituto Nacional de la Vivienda.

260. El Instituto Nacional de Obras Sanitarias, debería adscribirse a la Dirección General de Urbanismo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda por lo que respecta a acueductos y cloacas.¹⁵⁵ Las funciones que dicho Instituto realiza en materia de administración nacional de las aguas, deberían transferirse al Ministerio de Desarrollo Agropecuario y de Recursos Naturales.¹⁵⁶

261. En cuanto a la Compañía Anónima Centro Simón Bolívar, la misma debe transformarse en un Instituto Autónomo de renovación urbana, adscrito a la Dirección General de Urbanismo del

151. Véase N° 158.

152. Véase N° 165.

153. Véase N° 170, letra b.

154. Véase N° 170.

155. Véase N° 169, letra c.

156. Véase N° 146.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, debido a las funciones públicas que tendría a su cargo, en particular, la de adquisición de tierras con fines urbanísticos.

3.4.13. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Transporte*

262. En el sector de transporte, el Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado se adscribiría a la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, aun cuando su posible reforma estaría condicionada por la definición del programa de ferrocarriles del Estado.

263. En el ámbito del transporte aéreo, el Instituto Autónomo Línea Aeropostal Venezolana debería convertirse en un holding de empresas de transporte aéreo, tal como lo autoriza su Ley reguladora, el cual tendría diversas empresas filiales, inclusive de economía mixta como la Venezolana Internacional de Aviación S.A. (VIASA), o en el ámbito nacional, alguna otra que se establezca en el futuro, de capital totalmente público o de economía mixta, mediante la integración de los servicios de transporte aéreo actualmente existentes.¹⁵⁷

264. El Instituto Nacional de Canalizaciones se adscribiría a la Dirección de Transporte Acuático del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones. A esta Dirección se adscribirían asimismo las empresas de transporte marítimo, en particular, la Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN).¹⁵⁸

265. Como medidas a corto plazo respecto de los entes descentralizados del sector transporte, se estima que los mismos deben quedar aún más vinculados al Ministerio de Comunicaciones, hasta tanto se institucionalice completamente el sector.¹⁵⁹ En particular, el Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado (IAAFE), la Línea Aeropostal Venezolana (LAV), la Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN), la Venezolana Internacional de Aviación S.A. (VIASA) y el Instituto Aeropuerto Internacional de Maiquetía, deben adscribirse a la Dirección General de Transporte que debe estructurarse en el Ministerio de Comunicaciones.¹⁶⁰

157. Véase N° 175, letra d.

158. Véase N° 176.

159. Véase N° 103.

160. Véase N° 338.

3.4.14. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Comunicaciones*

266. La Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), en el sector comunicaciones, debería transformarse en un holding de empresas de comunicaciones, de la cual dependerían una Empresa Nacional de Teléfonos, una Empresa Nacional de Telégrafos y una Empresa Nacional de Correos,¹⁶¹ tal como las que están siendo proyectadas en la actualidad.

Con dicho objeto, se estima que esa misma empresa debe adscribirse a la Dirección General de Comunicaciones que debe crearse en el Ministerio de Comunicaciones,¹⁶² con la característica quizás, de que el Presidente de aquélla sea el Director General. Le correspondería a esta Dirección General, además, la coordinación de las proyectadas empresas a crearse en el campo de los telégrafos y del correo.

3.4.15. *La reforma de los entes descentralizados del Sector Recursos Naturales Renovables*

267. El Instituto Autónomo Administración del Parque del Este, en razón de sus funciones de Administración de un Parque Nacional, debería desaparecer como tal Instituto Autónomo, y en su lugar integrarse, adscrito al Ministerio de Recursos Naturales Renovables y en particular a su Dirección de Recursos Forestales y Suelos, un patrimonio autónomo con la misma finalidad.¹⁶³

3.4.16. *La reforma de los entes descentralizados de desarrollo regional*

268. En cuanto a los entes descentralizados de desarrollo regional, la reforma fundamental respecto a ellos es que deberían quedar adscritos al Ministerio de Coordinación y Planificación y, en particular, a la Oficina Central de Planificación, la cual tiene a su cargo el programa de planificación y coordinación del desarrollo regional.

Sin embargo, dentro de los entes descentralizados que realizan actividades en el campo del desarrollo regional es conveniente distinguir aquéllos que desarrollan actividades de planificación y coordinación del desarrollo regional, de aquéllas cuya principal función es el financiamiento de proyectos de desarrollo regional. Entre las

161. Véase N° 177.

162. Véase N° 338.

163. Véase N° 147.

primeras debe destacarse la Corporación de los Andes y la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental (FUDECO); y entre las segundas, la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA), la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriente (CORPORIENTE), y la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental (CORPOCCIDENTE).

En cuanto a las dos primeras, se estima que deberían quedar vinculadas a la Dirección Nacional de Planificación Física y Ordenación Territorial de la Oficina Central de Planificación, en virtud de sus funciones vinculadas a la planificación del desarrollo regional. En cuanto a las segundas, se estima que deberían quedar integradas dentro del holding de financiamiento al desarrollo industrial adscrito a la Dirección General de Desarrollo Industrial del Ministerio de Industria y Comercio, en virtud de sus funciones vinculadas al financiamiento del desarrollo regional.¹⁶⁴

En todo caso, en cuanto a la Corporación Venezolana de Guayana, la parte correspondiente a la planificación y coordinación del desarrollo regional, debería estructurarse como un ORCOPLAN, y adscribirse a la misma Dirección Nacional de Planificación Física y Ordenación Territorial de la Oficina Central de Planificación ya que las industrias que de ella dependen deberían integrarse en un holding industrial dependiente del Ministerio de Industria y Comercio,¹⁶⁵ dirigido por la propia Corporación.

VI. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION REGIONAL

1. INTRODUCCION

269. En Venezuela, el problema del desnivel o desequilibrio económico y social entre las diferentes regiones del país, comienza a raíz del auge petrolero que trajo como consecuencia una regresión y hasta paralización de las actividades en las regiones agrícolas. Posteriormente, con el proceso de industrialización llevado a cabo en las dos últimas décadas, el problema se agudizó, pues dicho proceso se concentró en las zonas urbanas y principalmente en las zonas metropolitanas, ocasionando un fenómeno de crecimiento acelerado en dichas zonas, en perjuicio de las poblaciones periféricas. Esta situación no solamente agravó los propios problemas en las metrópolis que se han ido desarrollando en forma anarquizada, sino que condujo a que las regiones no ubicadas dentro de la zona de influencia del mercado constituido casi exclusivamente por las metrópolis, se hayan marginado cada vez más al desarrollo del país.

164. Véase N° 127.

165. Véanse Nos. 128 y 238.

El fenómeno de la urbanización ha producido por su parte, el éxodo rural hacia las ciudades en la búsqueda de mejores niveles de vida, lo que ha originado una gran concentración de población activa no empleada en los polos de desarrollo, de modo que en la actualidad el porcentaje de población que habita en estas zonas urbanas es mucho más alto que el de las zonas rurales.

Frente a similar situación son diferentes las teorías y métodos a través de los cuales las naciones en vías de desarrollo han tratado de organizarse internamente para lograr la incorporación de sus regiones más atrasadas al desarrollo. Se ha tomado conciencia del fracaso del régimen institucional tradicional que había organizado la vida de estos países durante muchos decenios y de la necesidad de encontrar fórmulas nuevas, originales y adaptables a las realidades nacionales, que permitan integrar a todos los hombres al proceso de desarrollo y hacerlos realmente responsables del destino nacional.

Los desequilibrios ocasionados por los fenómenos apuntados justifican, desde el punto de vista social y económico, la conveniencia de emprender una política de regionalización tendiente a la búsqueda de un equilibrio óptimo en el proceso de desarrollo, tanto en lo que respecta a la distribución geográfica de población como en la condición económica y social de la misma.

En esta forma, desde el punto de vista político-institucional, la regionalización del desarrollo busca una nueva ordenación territorial que permita reinvertir el proceso general de concentración hacia las metrópolis observada en todos los campos, y, en especial en lo económico, en lo social y en lo cultural.

Examinada a la luz de la democracia política, la regionalización deberá además constituir un cuadro más apropiado para la democratización de las decisiones y la participación de todos los ciudadanos en la formulación de las mismas.

En todo caso, una política de regionalización exige un estudio consciente de las reales posibilidades del país para su realización. En este campo no se pueden tomar a ciegas las experiencias de los países desarrollados en materia de regionalización, toda vez que los mismos han partido de realidades sumamente diferentes ya que poseen infraestructuras económicas, administrativas, sociales y culturales distintas, y las circunstancias histórico sociales reinantes en el momento de iniciar esos procesos eran totalmente diferentes a las de los países sub-desarrollados. Ello por supuesto no quiere decir que el estudio de esas experiencias no pueda ser provechoso, siempre que se tengan en cuenta las condiciones peculiares de nuestros países, así como también pueden ser provechosas las experiencias de los otros países latinoamericanos en vías de desarrollo que están experimentando en este campo nuevas técnicas sobre realidades muy similares a las nuestras.

Ahora bien, la realización de un adecuado proceso de regionalización en Venezuela, hace imperativo preparar las bases de tipo jurídico y administrativo que posibiliten la elaboración de los planes regionales de desarrollo y la creación de mecanismos cónsonos para su ejecución. Esta labor debe partir de un análisis profundo de la problemática venezolana y de la consideración de diversos aspectos —de orden conceptual y técnico— que determinarán en definitiva los criterios centrales y la estrategia que ha de aplicarse en la reforma de la administración regional.

En ese orden de ideas interesa destacar que la situación de Venezuela se caracteriza desde el punto de vista político, por la centralización y concentración de la autoridad política y administrativa a nivel central y por la existencia de centros inoperantes y débiles a nivel local.

En lo económico el proceso de sustitución de importaciones como fundamento de nuestro desarrollo industrial ha provocado la formación de una economía no integrada, es decir, caracterizada por una industria semi-elaborada que no permite el desarrollo de la nación como un todo en una escala suficiente para que puedan instalarse industrias intermedias y básicas, fundamentales en cualquier proceso de desarrollo. Dentro de esta economía la industrialización se caracteriza por la existencia de una región central y una serie de regiones periféricas, cuya función exclusiva es exportar materias primas pero se mantienen al margen del proceso productivo, lo cual conduce a una descapitalización progresiva y acelerada toda vez que se desprenden de sus riquezas, especialmente de sus recursos naturales y de su potencial humano, sin que se produzca la reinversión del capital que se obtiene a cambio, ni los beneficios derivados de los adelantos técnicos, ni experimentan el progreso social y cultural que se opera en la región central.

Esto ha generado migraciones de la periferia hacia el centro, abondando en esta forma el problema de la marginalidad y provocando un urbanismo concentrado en polos de desarrollo que constituyen una fuerza centrípeta.

Por otra parte, el centralismo que observamos en el sector público es causa de que el sector privado se haya organizado en forma similar, ya que siendo el primero la principal fuente de financiamiento, el mayor empleador y el más importante consumidor, es lógico que la localización empresarial se haya hecho tomando en consideración dichos factores, lo que conlleva la ubicación de las grandes empresas en la capital administrativa que se convierte en esta forma además, en capital financiera.

Ante esta problemática, el Gobierno Nacional ha emprendido una política de desarrollo regional con el objeto de incrementar el bienestar de las regiones, es decir, lograr un aumento en el

ingreso per cápita, una mejor repartición de la riqueza nacional, una mayor disponibilidad de los servicios sociales y la adecuación de los sistemas legales y administrativos a las nuevas necesidades.

270. Ahora bien, aparte del examen de la problemática institucional venezolana, un exitoso proceso de regionalización requiere necesariamente la determinación previa de los criterios centrales que han de orientar dicho proceso. Un ligero análisis de la forma como éste se desarrolló en el pasado inmediato, pone en evidencia que la razón fundamental que ha dificultado su implementación ha sido precisamente la ausencia de objetivos claros y criterios definidos, o sea, el no haberse establecido la estrategia a seguir en tan importante proceso.

En efecto, la ejecución de una sana política de regionalización hace imprescindible el que se tomen una serie de medidas básicas tendientes a lograr una mayor desconcentración de poder del gobierno central hacia las regiones, una participación más activa de las unidades de gobierno estatal en el poder político, la consulta y utilización de las diversas opiniones tanto económicas como políticas de la región, una mayor preocupación del gobierno central por los problemas locales y una mayor flexibilidad de acción a nivel regional. En otras palabras, mediante la reforma de la administración regional se pretende llevar a cabo una desconcentración administrativa y una delegación de funciones, la uniformización de áreas administrativas regionales, la descentralización y coordinación y la planificación a nivel regional.

Por tanto, los criterios básicos a definir están referidos a las nociones de coordinación, de desconcentración administrativa y de delegación de funciones, así como a las de descentralización y de sectorialización regional.

Pero ante todo y con respecto al concepto mismo de región, es necesario convenir en la relativa complejidad de dicho término, en razón de las implicaciones que su uso conlleva. Se basa, fundamentalmente, en la determinación de un espacio, como ámbito geográfico, dentro del cual las relaciones entre las personas y las instituciones sociales son más numerosas, frecuentes e intensas que con cualquier otro espacio del territorio nacional.

Para que las relaciones resultantes de estas actividades obtengan un máximo de eficiencia dentro de la región, necesitan de una serie de elementos, tales como la organización administrativa, los medios de comunicación, los servicios sociales, etc., los cuales crean flujos de actividades que por diversas causas se concentran en determinados puntos y se localizan dentro de un espacio dado.

Ahora bien el crecimiento de estos flujos ha ocurrido en forma indiscriminada, causando desequilibrios entre regiones que a su vez han incidido en el desarrollo global del país. De esta manera, la actual ordenación política del territorio nacional es el producto

de una evolución histórica cuya misma dinámica impidió que se tomaran en consideración criterios económicos o sociológicos en el momento de conformarse las instituciones político territoriales.

Sin embargo, el paso de los años ha conducido a que muchos Estados y Municipios constituyan no tan sólo divisiones políticas teóricas sino verdaderos entes sociológicos, algunos con una personalidad y un perfil bien definidos. No obstante, en el momento en que Venezuela aspira a impulsar su desarrollo en forma definitiva, es necesario reconocer que esas divisiones no constituyen niveles óptimos para emprender una acción planificada hacia un crecimiento económico autosostenido, ni permiten el establecimiento de un orden social más justo.

Por otra parte, la necesidad de impulsar el desarrollo no sólo hacia fuera, sino hacia dentro, ha obligado al Estado a utilizar la región como nivel adecuado para lograr un mayor y mejor grado de integración y coordinación de las diversas actividades que se realizan dentro de la misma.

La región deberá constituir así el instrumento óptimo para lograr concertar las políticas de acción del Estado, mediante la integración de las subregiones atrasadas, aprovechando los mecanismos de planificación sectoriales y regionales así como las facilidades de coordinar las diversas actividades que se llevan a cabo en el ámbito espacial de la región.

271. Ahora bien, uno de los elementos más importantes para llevar a cabo la política de regionalización es la coordinación. Esto significa que ningún organismo de la Administración Pública debe actuar en la región sin buscar la ordenación de sus actividades con aquellas que realizan los otros entes públicos en el mismo espacio físico, máximo cuando esas actividades deberán obedecer a un plan regional previamente definido. La coordinación no implica pérdida de la libertad de que disfrutaban los organismos para la ejecución de sus proyectos, sino al contrario, reforzamiento de la acción que realizan dentro de su campo específico, al contar con mayor apoyo del resto de los organismos públicos.

A su vez, la idea de coordinación está estrechamente vinculada a la de sectorialización según la cual la acción de la Administración Pública debe entrelazarse a través de sectores de actividad.¹⁶⁶ Estos sectores a medida que se perfeccione el Sistema de planificación dentro del marco regional, irán aumentando sus interrelaciones y tenderán a incrementarse con más frecuencia y fuerza, imponiendo así un peso mayor sobre la coordinación.

Sin embargo, la coordinación será imposible si paralelamente no se procede a la delegación de la toma de decisiones (descon-

166. Véase N° 102.

centración) y a la dotación a la región de poderes de decisión propios (descentralización).

En efecto, el primero de estos supuestos, o sea el de desconcentración administrativa, constituye otro de los instrumentos indispensables para realizar una política de regionalización. Consiste en delegar importantes poderes de decisión a agentes del poder central colocados a la cabeza de los diferentes servicios administrativos en la región, aumentándose así la capacidad real de decisión y ejecución a nivel regional. A través de la desconcentración administrativa se logra entonces agilizar los procesos administrativos y eliminar el exceso de trabajo que padece la Administración Pública a nivel central como consecuencia de canalizarse hacia ella todo el peso de las decisiones.

Por último, para lograr una dinámica completa a nivel regional es necesario acentuar el poder de las administraciones locales, otorgándole mayores responsabilidades a los Estados y Municipios como consecuencia de la aplicación del principio de la descentralización. En tal sentido, la Constitución Nacional en el Artículo 137, prevé la transferencia de competencias nacionales a las administraciones locales, a fin de promover la descentralización administrativa. En cuanto a la descentralización como mecanismo para otorgar poderes de decisión propios a la región, exige la constitución progresiva de una autoridad regional (gobierno regional), y por tanto, su realización a más largo plazo.

En todo caso, es conveniente insistir en que ambos procesos, el de desconcentración y el de descentralización, han de efectuarse con visión sectorial, es decir, que no deben ser acometidos por cada organismo aisladamente, pues ello implicaría reproducir en cada región, en forma agudizada, los problemas de coordinación que existen a nivel central.¹⁶⁷ Por consiguiente, la desconcentración nacional hacia la región deberá exigir previamente en muchos casos, una fase de concentración de funciones a nivel regional como fruto de la reforma estructural.

En resumen, la descentralización administrativa es complemento de la desconcentración administrativa y sólo llevándolas a cabo conjuntamente se podrá adelantar satisfactoriamente un programa de desarrollo regional.

Por su parte, la coordinación entre la Administración Central y la regional es indispensable a objeto de evitar la duplicidad de funciones que actualmente se produce y que hace inoperante cualquier plan de inversiones. Por ello, una de las funciones básicas dentro del proceso de regionalización, es la de orientar las acciones de todos los entes que actúan en la región hacia objetivos comunes. A tal efecto se prevé en la Constitución Nacional que "La Ley podrá

167. Véase Nº 104.

dictar normas para coordinar la inversión del Situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional...".¹⁶⁸

En todo caso, el examen que se hará a continuación sobre los antecedentes del proceso de regionalización en Venezuela y el estado en que dicho proceso se encuentra en la actualidad, permitirá conocer en qué medida los criterios anteriormente expuestos han tenido o no aplicación en el país, así como las fallas u obstáculos detectados en la implementación de ese proceso, a objeto de considerar seguidamente con precisión, las bases fundamentales que se proponen para la reforma de la Administración Regional y concretamente del Decreto N° 72 sobre Regionalización lo que se ha hecho mediante el Decreto N° 929 de 5 de abril de 1972.

2. SITUACION ACTUAL DEL PROCESO DE REGIONALIZACION

2.1. *Antecedentes*

272. Puede afirmarse que a partir de 1960 comienzan a darse en Venezuela los primeros pasos en materia de desarrollo regional, con la aparición de una serie de Corporaciones y organismos regionales, estatales y municipales, con estructuras que eran reflejo de las peculiaridades propias de las zonas que les dieron vida y aliento. Esta primera etapa se caracterizó por la ausencia de una estrategia global del desarrollo regional y por una gran diversidad en cuanto a la naturaleza jurídica de los entes que se crearon a partir de esa fecha.

Entre los organismos de carácter regional creados en la década de los sesenta se destacan: la Corporación Venezolana de Guayana, la Corporación Venezolana de los Andes, el Consejo Zuliano de Planificación, la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental y la Comisión para el Desarrollo de la Región Nor-Oriental.

La Corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.) creada por Decreto N° 430 de fecha 29 de diciembre de 1960,¹⁶⁹ como un Instituto Autónomo adscrito a la Presidencia de la República, fue el primer organismo regional creado en Venezuela con jurisdicción en una parte del Estado Bolívar.

La Corporación de los Andes (CORPOANDES), surgió por Ley del 4 de diciembre de 1964,¹⁷⁰ para sustituir a la Comisión Promotora del Desarrollo de los Andes, creada por Decreto Presidencial N° 675 de 8 de enero de 1962. Se constituyó como un Instituto Autónomo adscrito a la Presidencia de la República con jurisdicción

168. Artículo 229, primer aparte.

169. Véase en Gaceta Oficial N° 26445 de 30 de diciembre de 1960.

170. Véase en Gaceta Oficial N° 27619 de 15 de diciembre de 1964.

sobre los Estados: Barinas, Mérida, Táchira y Trujillo, sobre el Municipio Guanare del Distrito Guanare y el Distrito Sucre del Estado Portuguesa y sobre el Distrito Páez del Estado Apure.

El Consejo Zuliano de Planificación y Promoción (CONZUPLAN), es un organismo creado por Decreto del Gobernador del Estado Zulia, el 27 de agosto de 1964, con jurisdicción sobre el Estado Zulia.

La Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental (FUDECO), fue constituida bajo una forma propia del derecho privado, el 29 de octubre de 1964, con un ámbito de acción sobre los Estados Falcón, Lara y Yaracuy.

La Comisión para el Desarrollo de la Región Nor-Oriental (NOR-ORIENTE), integrada por representantes de los organismos nacionales y estatales, sector privado empresarial y sindical, y por personalidades de trayectoria política, tuvo su origen en el Decreto N° 546 de fecha 26 de mayo de 1966,¹⁷¹ y su jurisdicción se extendía a los Estados Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre. Esta Comisión fue creada con la finalidad de "coordinar e impulsar estudios acerca de la situación económica y social de la Región Nor-Oriental del país, con el objeto de establecer un programa regional de desarrollo de dicha zona, integrado dentro de los lineamientos y metas del Plan de la Nación". Su actividad se extendió hasta junio de 1969, fecha en la cual fue derogada mediante el Decreto N° 72 de Regionalización y se creó en su lugar la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región Nor-Oriental (ORCOPLAN NORORIENTE).

Por otra parte, recientemente se han creado: la Comisión del Desarrollo del Sur de Venezuela (CODESUR), la Corporación del Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA), la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPORIENTE), y la Corporación de Desarrollo de la Región Centro Occidental (CORPOOCCIDENTE), lo que responde al compromiso contraído por el Gobierno en su programa (1969-1974).

La Comisión para el Desarrollo del Sur de Venezuela (CODESUR) surge por Resolución N° 51 del Ministerio de Obras Públicas de fecha 3 de julio de 1969,¹⁷² con el objeto de promover el desarrollo de la región integrada por el Territorio Federal Amazonas y el Distrito Cedeño del Estado Bolívar. A estos efectos, la acción de CODESUR se ha orientado hacia la construcción de una infraestructura básica y la realización de estudios concretos con la finalidad de conocer las posibilidades de desarrollo de la región.

La Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA), creada por Ley del 9 de julio de 1969,¹⁷³ tiene por objeto

171. Véase en Gaceta Oficial N° 28042 de 26 de mayo de 1966.

172. Véase en Gaceta Oficial N° 28962 de 4 de julio de 1969.

173. Véase en Gaceta Oficial N° 28979 de 26 de julio de 1969.

la promoción del desarrollo económico, armónico e integral, de toda la región Zuliana.

La Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPORIENTE), creada por Ley de 8 de setiembre de 1970,¹⁷⁴ tiene por finalidad promover el desarrollo integral y armónico en la región que comprende los Estados Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre, y la Corporación de Desarrollo de la Región Centro Occidental (CORPOCCIDENTE), creada por Ley de 23 de diciembre de 1971,¹⁷⁵ tiene por finalidad financiar y promover la formación de nuevas empresas y elaborar y promover proyectos que contribuyan al desarrollo regional.

Por otra parte, a partir de 1962 se han venido creando en el país una serie de fundaciones destinadas a promover el desarrollo municipal mediante el financiamiento de programas concretos de fomento municipal, asistencia social, turismo, vivienda, industria y desarrollo de la comunidad; y en la actualidad existen más de sesenta de estas fundaciones.¹⁷⁶

174. Véase en Gaceta Oficial N° 29313 de 8 de setiembre de 1970.

175. Véase en Gaceta Oficial N° 29711 de 18 de enero de 1972.

176. En la actualidad funcionan las siguientes fundaciones municipales, identificadas a nivel de Estados o Distritos:

<i>Fundación</i>	<i>Distrito</i>	<i>Estado</i>
Fundanzoátegui	•	Anzoátegui
Fundasotillo	Sotillo	Anzoátegui
Fundapure	•	Apure
Fundaelorza	Rómulo Gallegos	Apure
Promollano	•	Apure
Fundavilla	Zamora	Aragua
Fundagirardot	Girardot	Aragua
Fundacagua	Sucre	Aragua
Fundaragua	•	Aragua
Fundabarinas	Barinas	Barinas
Ivigua	*	Bolívar
Funvica	Caroní	Bolívar
Funval	Valencia	Carabobo
Fundamorón	Morón	Carabobo
Fundaguacara	Guacara	Carabobo
Fundamichelena	Valencia	Carabobo
Fundasancarlos	San Carlos	Cojedes
Fuprodeco	•	Cojedes
Fundaparaguana	Falcón	Falcón
Fundacarirubana	Carirubana	Falcón
Fomuco	Miranda	Falcón
Fundafederación	Federación	Falcón
Fundafalcón	•	Falcón
Fundaguárico	•	Guárico
Fundalara	•	Lara
Fundacrespo	Crespo	Lara
Fundatocuyo	Morón	Lara
Fundamérida	Libertador	Mérida
Fundavigia	Alberto Adriani	Mérida
Fundaguaicaipuro	Guaicaipuro	Miranda

Además a nivel estatal, desde 1963, mediante una Resolución de la Convención de Gobernadores, se ordenó la creación en los diversos Estados de unas oficinas de planificación o programación y presupuesto, como asesores de los Gobernadores y con un ámbito de acción sobre el respectivo Estado lo que no se cumplió a cabalidad.

Esta primera etapa de institucionalización del desarrollo regional culmina con el Decreto N° 72 de 11 de junio de 1969,¹⁷⁷ sobre regionalización del territorio nacional, que constituye el primer paso para la definición de una estrategia global del desarrollo regional.

2.2. Estudios previos para la definición de regiones

273. Ahora bien, la tarea de definir los fundamentos de una desagregación por regiones ha sido compleja. Los Ministerios ha-

177. Véase en el Apéndice N° 1 de esta Segunda Parte del Informe.

<i>Fundación</i>	<i>Distrito</i>	<i>Estado</i>
Fundaurdaneta	Urdaneta	Miranda
Fundabrion	Brion	Miranda
Fundaguatire	Zamora	Miranda
Cormuza	Zamora	Miranda
Fundalander	Lander	Miranda
Fundemos	*	Monagas
Fundadíaz	Díaz	Nueva Esparta
Fundamariño	Mariño	Nueva Esparta
Fundajuangriego	Marcano	Nueva Esparta
Fundagómez	Gómez	Nueva Esparta
Fundaguanare	Guanare	Portuguesa
Fundapáez	Páez	Portuguesa
Fundaraure	Araure	Portuguesa
Fundaturén	Turén	Portuguesa
Fundasucré	Sucré	Sucré
Fundarismendi	Arismendi	Sucré
Fundamontes	Montes	Sucré
Fundabermúdez	Bermúdez	Sucré
Fundatáchira	*	Táchira
Fundajaúregui	Jaúregui	Táchira
Fundayacucho	Ayacucho	Táchira
Fundabet	Betijoque	Trujillo
Fundatrujillo	Trujillo	Trujillo
Fundaval	Valera	Trujillo
Fundesfel	San Felipe	Yaracuy
Fundemu	Bolívar	Zulia
Fundacolón	Colón	Zulia
Fundaperijá	Perijá	Zulia
Ivima	Maracaibo	Zulia
Fundamaracaibo	Maracaibo	Zulia
Fundatierra	*	Zulia
Fundemudelta	*	T. F. Delta Amacuro
Promodelta	*	T. F. Delta Amacuro
Fundamazonas	*	T. F. Amazonas
Fundacaracas	Distrito Federal	Distrito Federal

* El asterisco significa, que el ámbito de esas Fundaciones se extiende a todo el Estado.

bían fijado varias regiones basándose en criterios netamente administrativos, que diferían entre sí, e imposibilitaban cualquier acuerdo para definir regiones comunes.

Sin embargo, desde hace varios años venían haciéndose esfuerzos tendientes a definir unas regiones que pudieran constituir un nivel óptimo de coordinación. Entre esos esfuerzos caben citarse los siguientes:

A. *La proposición IRFED*: Como hipótesis de trabajo, esta misión francesa dividió al país en siete regiones:

Región 1. *Zulia*.

Región 2. *Los Andes y Los Llanos*: Táchira; Mérida; Trujillo; Barinas (Dttos. Pedraza, Barinas, Bolívar, Obispos, Rojas y Sosa); Apure (Dttos. Páez, Muñoz y Rómulo Gallegos).

Región 3. *Centro Occidental*: Falcón; Lara; Yaracuy.

Región 4. *Cuenca del Lago de Valencia y Llanos*: Carabobo; Cojedes; Portuguesa; Aragua (Dttos. Girardot, Mariño, Ricaurte, Sucre y Zamora).

Región 5. *Metropolitana de Caracas y Llanos*: Distrito Federal; Aragua (Dttos. San Sebastián, San Casimiro y Urdaneta) Guárico; Apure (Dttos. Achaguas, San Fernando y Elorza); Barinas (Dtto. Arismendi).

Región 6. *Oriente*: Anzoátegui Monagas; Nueva Esparta; Sucre.

Región 7. *Guayana*: Bolívar; Territorio Amazonas; Territorio Delta Amacuro.

B. *El Proyecto CENDES*: Propuso la división del territorio nacional en cinco regiones, cada una de ellas dividida a su vez en subregiones:

1. Región Occidental: *Subregión Andes*: Táchira; Mérida; Trujillo. *Subregión del Lago*: Zulia. *Subregión Costera*: Falcón.

2. Región Centro-Occidental: *Subregión Cordillera de la Costa*: Aragua; Carabobo; Yaracuy; Lara. *Subregión Altos Llanos Occidentales*: Portuguesa; Cojedes. *Subregión Bajos Llanos*: Guárico; Barinas; Apure.

3. Región Central: Miranda; Distrito Federal.

4. Región Oriental: *Subregión Depresión Oriental*: Anzoátegui. *Subregión Costero montañosa y de Llanos altos de Oriente*: Sucre; Monagas.

5. Areas no bien especificadas.

C. *Proposición de John Friedman*: Se fundamentó en el fenómeno de la polarización y dividió al país en cinco regiones dominantes y diez zonas sub-dominantes.

Sobre la base de la información suministrada por estos estudios, la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) preparó un nuevo esquema de regionalización del territorio fundamentado en criterios de carácter científico y otros de índole práctica, los cuales pueden resumirse así:

a) El criterio de la complementariedad de los componentes de las regiones, de manera que las partes integrantes de las mismas, por presentar algunas características comunes pudieran complementarse en su desarrollo.

b) El criterio de la región polarizada, según el cual, para la definición de las regiones se debían tomar en cuenta los polos de desarrollo, es decir, aquellos que distribuyeran bienestar a su zona de influencia.

c) El criterio de las regiones naturales, según el cual éstas se definían en función del análisis de los elementos físicos: clima hidrografía, relieve, etc.

d) El criterio de la región plan que abarcaba los anteriores y se fundamentaba en la interdependencia de las actividades componentes.

Además, se tomaron en cuenta factores económicos (actividades productivas), sociales (tradición), político-administrativos (necesidades de incluir en cada región, siempre que sea posible, varios Estados, sin subdividirlos) y operativos (un número reducido de regiones para economizar recursos financieros y humanos).

El último esfuerzo en ese sentido está dado por el Decreto sobre Regionalización actualmente en vigencia, que será descrito y analizado a continuación.

2.3. *El Decreto N° 72 sobre Regionalización*

274. El Gobierno Nacional, consciente de las grandes diferencias reveladas en el desarrollo de las regiones que integran el país y animado por la voluntad de implementar un proceso acelerado y armónico de desarrollo, procedió a dictar el 11 de junio de 1969, el Decreto N° 72 sobre Regionalización de Venezuela.¹⁷⁸

Dicho Decreto, fruto de los estudios y análisis efectuados por la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), divide el país en ocho regiones administrativas que agrupan, total o parcialmente, a una o más entidades federales. Esas regiones son las siguientes:

1. Región capital: Distrito Federal, Estado Miranda y las dependencias federales.

178. Véase en el Apéndice N° 1 de esta Segunda Parte del Informe.

2. Región central: Estados Aragua, Carabobo, y Guárico.
3. Región Centro-Occidental: Estados Falcón, Lara, Portuguesa y Yaracuy exceptuando el Distrito Sucre y el Municipio Guanare del Estado Portuguesa.
4. Región Zuliana: Estado Zulia.
5. Región de los Andes: Estados Barinas, Mérida, Táchira y Trujillo, el Municipio Guanare del Distrito Guanare y el Distrito Sucre del Estado Portuguesa y el Distrito Páez del Estado Apure.
6. Región Sur: Estado Apure, Distrito Cedeño del Estado Bolívar y el Territorio Amazonas, exceptuando el Distrito Páez del Estado Apure.
7. Región Nor-oriental: Estados Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre.
8. Región de Guayana: Estado Bolívar y el Territorio Delta Amacuro, exceptuando el Distrito Cedeño del Estado Bolívar.

A fin de coordinar las actividades que la Administración Pública realiza en todo el país, el Decreto estableció la obligación de que en fecha determinada, las distintas zonas y administraciones regionales dependientes de los Ministerios y de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, se adaptaran gradualmente a las regiones por él definidas. Sin embargo, atendiendo a las situaciones particulares que podían presentarse en determinados organismos públicos, el Decreto previó que se pudieran establecer excepciones temporales o permanentes a solicitud de la dependencia respectiva y por razones debidamente comprobadas. (Art. 16, primera parte).

Por otra parte, en razón de la naturaleza de sus funciones, se exceptuaron expresamente de las disposiciones del Decreto, los servicios relativos a la defensa nacional y a la seguridad del Estado. Por lo demás, resultaba obvio que estaban exentos del deber de regionalizarse aquellos organismos públicos cuyos servicios no requirieran establecer dependencias en las diversas regiones del país.

En relación con los límites de las regiones administrativas se previó que éstos podían ser ajustados por el Ejecutivo Nacional, de acuerdo con los resultados de la experiencia y con las necesidades futuras del país.

Expresamente se definió como Area Metropolitana de Caracas el área comprendida por el Departamento Libertador y parte de la Parroquia Carayaca del Departamento Vargas del Distrito Federal, del Distrito Sucre y los Municipios San Antonio, Carrizal y Cecilio Acosta del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda; y se estableció que la misma tendría validez para fines estadísticos, censales o cualquier otro, resolviéndose así en parte el grave problema de la dualidad de actividades que desarrollarían diferentes auto-

ridades en una zona que realmente no presentaba diferencias de ningún tipo.

Por otra parte, el Decreto creó una serie de órganos para la regionalización. En primer lugar, se previó el establecimiento de unas Oficinas de Coordinación y Planificación de la Región (ORCOPLAN), dependientes de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, como entes dirigidos a promover el proceso de desarrollo integral en la Región y estudiar las estructuras, organismos y mecanismos que sean necesarios para lograrlo, esencialmente mediante planes regionales.

Entre las atribuciones fundamentales del ORCOPLAN están la de estudiar la región en todas sus variables y elaborar proyectos de desarrollo de la misma; auxiliar al Ejecutivo en el control de la ejecución del Plan de la Nación en la parte relativa a la región; coordinar las actividades de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal de la región en la elaboración y control de ejecución de sus presupuestos; y establecer mecanismos de cooperación con las Fundaciones y Corporaciones de Desarrollo de la Región y con las Oficinas de Coordinación y Planificación de otras regiones.

Para las labores de coordinación se previó la creación de un Comité Regional de Coordinación (CORECO) integrado por los Gobernadores y Jefes de los Servicios dependientes de la Administración Pública Nacional, de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado que actúan en la región y por el Director de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región, quien actuaría como Secretario Ejecutivo. Las reuniones de este organismo serían presididas sucesivamente por cada uno de los Gobernadores de las entidades federales que integraran cada Región.

En ejercicio de sus funciones el CORECO debía elaborar, una vez promulgada la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, un programa anual de coordinación contentivo de un cronograma de las principales actividades de cada organismo y de sus inter-relaciones, y vigilar por su cumplimiento. Además debía actuar como órgano consultivo de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región.

Por último, se creó en cada una de las regiones administrativas un Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), de carácter consultivo, integrado por los miembros del Comité Regional de Coordinación, los Presidentes de los Concejos Municipales de la Región, los Presidentes de las Asambleas Legislativas, tres representantes de los sectores culturales, en especial de las Universidades, tres representantes de los colegios profesionales, cinco representantes del sector laboral urbano y campesino, y cinco representantes de los sectores de producción comercio y servicios. Además, en aquellos sitios

donde existían fundaciones de desarrollo regional, sus Presidentes debían ser miembros del Consejo Regional de Desarrollo.

El Consejo Regional de Desarrollo debía conocer de la situación económica y social de la región y de los planes de desarrollo; proponer políticas económicas y sociales para la región; sugerir el estudio de problemas regionales; y estudiar aquellas materias que le sometiera la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región.

Como se observa, existe una estrecha conexión entre todos los órganos creados por el Decreto N° 72 para poner en marcha el proceso de regionalización en la región, ya que en la integración de cada uno de ellos intervienen en una u otra forma los miembros de los otros órganos.

2.4. *Implementación del Decreto N° 72 y evaluación de la operatividad del mismo*

275. Se ha visto que el Decreto N° 72 tiene como punto central la división del país en ocho regiones administrativas y la uniformización de la Administración Pública Nacional a nivel regional, en el ámbito establecido en esas regiones.

Ahora bien, analizado el Decreto en su cumplimiento por parte de los organismos públicos en lo que respecta a los aspectos señalados, se observa que el proceso de adaptación y uniformidad no se ha efectuado, hasta inicios de 1972, en la medida de lo esperado.

Dos son las razones más importantes que han retardado la implementación de este proceso: por una parte, la ausencia de instrumentos para llevar a cabo la acción de adaptación, y por la otra, la situación caótica en materia de regionalización o zonificación que presentaban los diversos organismos públicos al momento de la promulgación del Decreto.

En efecto, en primer lugar, si bien el Decreto estableció la obligatoriedad para las distintas zonas y administraciones regionales dependientes de los Ministerios y de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, de adaptarse a las ocho regiones por él previstas —e incluso establece un lapso para el cumplimiento de esta disposición —sin embargo no determinó los criterios que orientarían esta adaptación o sea que no fijó las bases para su implementación administrativa. Por tanto hay que tener en cuenta que si se hubiese procedido a regionalizar los organismos públicos, sin haberse definido previamente cómo debía instrumentarse esta acción, lo que se hubiera logrado quizás, hubiera sido crear un nivel más que vendría a entorpecer el funcionamiento de la Administración Pú-

blica y sólo hubiera servido para trasladar al nivel regional los vicios y problemas de que adolece la Administración Central, con grave perjuicio para el desarrollo regional.

En segundo lugar, el proceso espontáneo y no planificado en virtud del cual los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado, han creado reparticiones en los diversos niveles de la República, ha sido otra de las causas que han imposibilitado la coordinación de dichas dependencias a nivel regional. Esta diversidad ha originado en algunos casos, que una misma población pertenezca a diferentes zonas, según el Ministerio o Instituto Autónomo de que se trate y aún con respecto a un mismo Ministerio o Instituto. Todo ello ha contribuido a impedir una adecuada coordinación y se ha traducido en una proliferación de oficinas semejantes, con programas paralelos en las regiones.

Para darse cuenta de la situación anormal antes descrita, basta constatar los datos sobre las reparticiones o zonificaciones de los diversos Ministerios y sus varios tipos de oficinas de campo, que se exponen en forma detallada en los *Cuadros N° 1 y 2*.

La mayor parte del servicio de campo, es decir de la Administración Nacional desconcentrada, pertenece al tipo que caracterizan actualmente las aduanas y las oficinas de correos: una red de oficinas desconcentradas atiende a todo el país, realizando funciones comunes organizadas localmente sobre un modelo común y responsable ante una Oficina Central ubicada en Caracas.

CUADRO N° 1

<i>Despacho</i>	<i>N° de redes de unidades de campo</i>
Relaciones Interiores	2
Hacienda	3
Fomento	4
Trabajo	4
Obras Públicas	6
Comunicaciones	10
Justicia	4
Sanidad y Asistencia Social	2
Minas e Hidrocarburos	3
Agricultura y Cría	4
Educación (antes de la reforma regional)	4

CUADRO Nº 2

<i>Ministerio</i>	<i>Servicios Desconcentrados</i>	<i>Nº de Unidades de Campo</i>
1. HACIENDA	Tesorería Nacional D. G. de Rentas Administración de los Servicios Portuarios	10 8 8
2. FOMENTO	Dirección de Comercio Servicio Nacional de Metrología Legal D. G. de Estadísticas Superintendencia de Cooperativas	1 23 5
3. EDUCACION	Oficinas Regionales de Educación	8
4. JUSTICIA	Prevención del Delito Policía Técnica Judicial Dirección de Prisiones Dirección de Justicia y Registro Público Asuntos Indígenas	4 10 22 6 23 5
5. RELACIONES INTERIORES	Identificación y Extranjería Disip Dirección de Política Oficinas Principales (Oficinas fijas) Zonas Gobernaciones	68 23

<i>Ministerio</i>	<i>Servicios Desconcentrados</i>	<i>Nº de Unidades de Campo</i>
6. TRABAJO		
Dirección del Trabajo	Inspectorías del Trabajo	26
Procuraduría General de Trabajadores	Comisionadurías Especiales de Trabajo	59
	Procuradurías de Trabajadores	17
Dirección de Empleo	Agencias de Colocaciones	16
Seguridad Industrial	Zonas de Seguridad Industrial	3
	Inspectorías	17
7. MINAS E HIDROCARBUROS		
Oficina Técnica de Hidrocarburos	Inspecciones Técnicas	4
Dirección de Minas	Zonas	8
Dirección de Geología	Zonas	3
8. OBRAS PUBLICAS		
Planeamiento Urbano	Agencias	24
Vialidad y Edificios	Zonas	10
	(Mas cinco Oficinas Auxiliares)	
Recursos Hidráulicos	Oficinas Regionales de Planificación de Cuencas	3
División de Hidrología	Distritos Hidrológicos	6
División de Edafología	Oficina Edafológicas	4
División de Proyectos	Unidades Regionales	5
División de Construcción	Unidades de Supervisión	3
9. SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL		
Salud Pública y Bienestar Social	Servicios Cooperativos de Salud, Unidades Sanitarias, etc.	19
Malariología	Zonas	

<i>Ministerio</i>	<i>Servicios Desconcentrados</i>	<i>Nº de Unidades de Campo</i>
10. AGRICULTURA Y CRÍA	Regiones	9
Salud Vegetal	Inspecciones Regionales	12
	Inspecciones Portuarias	12
ODASIR	Sistemas de Riego	11
Oficina Nacional de Pesca	Zonas de Administración Pesquera	4
11. COMUNICACIONES		
División de Aeropuertos	Zonas	6
División de Aerovías Nacionales	Districtos Técnicos	5
	Estaciones de Comunicaciones	4
División de Aeronavegabilidad	Destacamentos	10
Marina Mercante	Capitanías de Puertos	12
Tránsito Terrestre	Inspecciones de Zonas	7
Correos	Regiones Postales	8
	Zonas	38
División de Telecomunicaciones Públicas	Zonas	17
División Técnica e Internacional	Zonas de Mantenimiento	7
	Sectores del Departamento de Teléfonos, Líneas y Cables	9
División de Radiodifusión	Oficinas de Observación	5

Ahora bien, existe una variante de esta clase de organización representada por aquellas instalaciones de campo, en unidades completas que realizan una función o actividad común, pero que no operan en áreas de trabajo geográficamente definidas. En otras palabras son servicios de ubicación especial que no pueden estar sujetos a la obligación de regionalizarse en el sentido que lo prescribe el Decreto N° 72.

La lista de dichos servicios se halla especificada en el *cuadro* N° 3.

SERVICIOS DESCONCENTRADOS NO ZONIFICADOS
O DE UBICACIÓN ESPECIAL

CUADRO N° 3

<i>Dependencia</i>	<i>Factores de Ubicación</i>
—Oficina Regional de la Dirección de Comercio (Fomento)	Ubicada en Maracaibo. Es "única"
—Capitanías de Puertos (Comunicaciones).	Presencia del mar o de un río navegable.
—Servicios Portuarios Nacionales (Hacienda).	Igual motivo.
—Centros de Coordinación Indigenista. (Justicia).	Ubicados según presencia de población indígena.
—Establecimientos Penitenciarios (Justicia)	
—Zonas de Prevención del Delito (Justicia).	Según índices de criminalidad (Cuatro Oficinas regionales quedan por crear, debido a problemas presupuestarios).
—Agencias de Colocaciones (Trabajo)	Según ubicación problemas de empleo.
—Inspecciones y Oficinas del Ministerio de Minas e Hidrocarburos.	Según yacimientos mineros o Petroleros.
—Receptorías de Fondos Nacionales (Hacienda).	En zonas periféricas del país.
—Oficinas de Planeamiento Urbano (M.O.P.).	Ciudades más importantes.

Sin embargo, la mayoría de los Servicios Públicos desconcentrados funcionan por áreas de trabajo y zonas o circunscripciones.

Prácticamente, no existe ningún Ministerio que tenga una sola forma de organización desconcentrada. En efecto, es significativo constatar que, aún en el Ministerio de Agricultura y Cría, dotado

de "Regiones" (Oficinas de ámbito regional representando a todo el Ministerio), las Oficinas Nacionales de Sanidad Vegetal, de Desarrollo Agrícola de los Sistemas de Riego (ODASIR) y de Pesca, presentan sus propias dispersiones geográficas. El caso del Ministerio de Comunicaciones constituye el caso límite, dado que no es a nivel de Dirección, ni a nivel de División, sino hasta a nivel de Departamento que se encuentran zonificaciones especiales y distintas. Una situación semejante prevalece en el Ministerio de Obras Públicas, donde la Dirección General de Recursos Hidráulicos cuenta con cinco redes distintas de unidades de campo, cuyo ámbito regional no coincide ni con la regionalización del Decreto N° 72, ni con las diez (10) zonas del Ministerio de Obras Públicas, ni en algunos casos con las regiones de COPLANARH.

Ahora bien, a pesar de la situación descrita, puede afirmarse que la norma referente a la adaptación a las regiones definidas en el Decreto de Regionalización, ha recibido ya un comienzo de aplicación. En efecto, para el último trimestre del año 1971, de los once (11) Ministerios involucrados en la reforma regional, dos habían realizado una reforma regional integral, dos se han regionalizado parcialmente y otro está a punto de regionalizarse. Todos los restantes menos uno están en fase de estudio, de los cuales dos ya tenían Oficinas Regionales o Zonas de ámbito territorial muy parecido al de las Regiones del Decreto N° 72. Por último, un solo Ministerio, el de Minas e Hidrocarburos, parece quedarse totalmente fuera del proceso de Regionalización administrativa.

En efecto los Ministerios de *Hacienda y Educación* han reestructurado sus dependencias en el interior de la República en Oficinas Regionales conforme a lo que establecía el Decreto N° 72. Se crearon respectivamente las Oficinas Regionales de Educación (ORE) y las Administraciones Regionales de Hacienda, aun cuando en el caso del Ministerio de Educación no se consideró conveniente crear una Administración autónoma para la Región Sur debido a su poca población. En cuanto a las Administraciones Regionales de Hacienda estas han sido reguladas por el Decreto N° 924 de 5 de abril de 1972.

En otros Despachos, como el Ministerio de *Agricultura y Cría* y el Ministerio de *Obras Públicas*, los cuales tenían respectivamente hasta fines de 1971 nueve Regiones y diez Zonas, se están estudiando las reformas necesarias para adaptarse al Decreto. En ambos Ministerios ya se realizaron estudios sobre los aspectos territorial y organizativo de la reforma regional.

En una fase de estudio menos avanzada se encuentran los Ministerios de *Sanidad y Asistencia Social*, *Comunicaciones y Trabajo*.

Por su parte en el Ministerio de Relaciones Interiores, la Dirección de Identificación y Extranjería anuncia su regionalización para el presupuesto de 1972. Igualmente se regionalizaron desde el presupuesto del ejercicio fiscal 1971 una Dirección del Ministerio de

Justicia (Prevención del Delito) y otra del Ministerio de *Fomento* (Superintendencia de Cooperativas).

276. Ahora bien, esta breve panorámica de la adaptación territorial o espacial de las dependencias locales de los Ministerios sugiere las observaciones siguientes:

En primer lugar, se constata un progreso marcado de la idea de regionalización. Hasta 1970, dos ministerios solamente habían empezado un estudio sobre el problema y se mostraban dispuestos a cumplir con el Decreto N° 72.¹⁷⁹ La política de regionalización era poco conocida. Hoy día la proporción es inversa ya que uno solo de los once Ministerios susceptibles de regionalizarse ha quedado al margen del proceso: el de Minas e Hidrocarburos. En segundo lugar, cabe subrayar igualmente que en la mayoría de los casos, la adaptación geográfica se realizó o se está preparando para el conjunto de los Servicios desconcentrados de cada Ministerio. En algunos Despachos, sin embargo, por varias consideraciones, una sola Dirección está involucrada en el cambio.

En tercer lugar el Decreto ha sido altamente positivo en el sentido de que se ha logrado activar algunas experiencias para poner coto al problema del desarrollo desequilibrado de las diferentes regiones venezolanas, y ha contribuido a despertar una serie de inquietudes dentro del mismo nivel central referentes a ese problema. Gracias al Decreto N° 72 puede afirmarse que la regionalización ha cobrado cuerpo en el país y comienzan a perfilarse más claramente sus aspectos positivos y negativos.

Sin embargo, el avance paulatino y desigual de la reforma regional de los Ministerios hace necesario el reafirmar que es urgente e imprescindible proceder, en todos los organismos de la Administración Central, a dar cumplimiento a las previsiones del Decreto N° 72, en cuanto a la adaptación gradual de las distintas zonas y dependencias de dichos organismos a las regiones definidas en el Decreto.

A ese respecto se observa, que la norma planteada en el Decreto sobre la necesaria homogeneización de las zonas y circunscripciones ministeriales no puede ser rígida, por lo que deben considerarse las situaciones particulares que se pueden presentar en determinados organismos públicos. Por esta razón en el mismo Decreto sobre regionalización se establece la posibilidad para los organismos públicos de solicitar, por razones debidamente comprobadas, excepciones temporales o permanentes.

179. MAC y MOP. En el SAS tanto como en Educación y en Comunicaciones se habían hecho investigaciones anteriores con el fin de definir zonas o áreas de trabajo más grandes que los tradicionales Estados. Dichos estudios tuvieron que revisarse cuando se dictó el Decreto N° 72.

Por otra parte, habría que mejorar el análisis al estudiar la capacidad de regionalización de cada Servicio público desconcentrado. Por ejemplo: los servicios ministeriales especificados en el Cuadro N° 3 están ubicados solamente en ciertas partes del país o no funcionan por zonas. Por tanto, este conjunto de dependencias está excluido del ámbito de la reforma regional, puesto que su ubicación atípica o especial las exonera de la obligación de adaptación geográfica.

Ahora bien, si la adaptación regional no trae mayores problemas en los servicios ministeriales que ya estaban organizados en zonas de ámbito parecido al de las Regiones nuevas, la regionalización de los servicios organizados en base a la división político territorial plantea una reforma organizativa más profunda al crearse un nuevo nivel: el regional, que no existía.

En efecto, muchos servicios todavía están zonificados en base a las entidades federales. Así en todas las capitales de Estado, se encuentra: una Gobernación (M.R.I.); una Oficina Principal de la Dirección de Identificación y Extranjería (M.R.I.); una zona de la DISIP (M.R.I.); una Oficina Principal de Registro (Dirección de Justicia y Registro Público del Ministerio de Justicia); varios Tribunales (Consejo de la Judicatura); una Dirección Seccional de la Dirección General de Estadística (Fomento); un Servicio Cooperativo de Salud (o una Región Sanitaria) en catorce Entidades Federales solamente (S.A.S. y Gobernación); una Procuraduría del Trabajo (Ministerio del Trabajo); una Fiscalía del Ministerio Público y una Defensoría Pública (Ministerio de Justicia); una zona de la Dirección de Correos (Ministerio de Comunicaciones).

Además en casi toda capital de Estado se encuentran: una zona o una Oficina Auxiliar del M.O.P.; una Agencia de Planeamiento Urbano (M.O.P.); una zona de Malariología y Saneamiento Ambiental (S.A.S.); una Delegación de la P.T.J. (Justicia); una agencia de Colocaciones (Trabajo); una Oficina de Supervisión Escolar (Educación); una Zona de Telecomunicaciones (Comunicaciones).¹⁸⁰

Ello conduce a pensar que quizás mejor hubiera sido, en una primera fase, insistir en la regionalización de los servicios que, desde antes de la promulgación del Decreto de Regionalización, ya estaban organizados en Zonas de ámbito regional, es decir, de tamaño más vasto que un Estado.

En cuanto a los servicios públicos organizados a nivel estatal se considera que la reforma regional no presenta un problema de índole geográfica sino más bien organizativa. Regionalizar estos

180. Están igualmente organizados en base a los Estados, varios organismos de la Administración descentralizada: Instituto Nacional de Nutrición; Instituto Nacional de Deportes; Consejo Venezolano del Niño; Instituto Agrario Nacional; CONAFIN, etc.

servicios quiere decir crear un sistema de coordinadores regionales y eso conduce a plantear el problema de la adición, innecesaria a veces, de un nivel burocrático. Pero en todo caso, hay servicios públicos que requieren áreas de trabajo de ámbito reducido y no se les debería imponer la obligación de crear oficinas regionales pesadas si su operatividad necesita una organización a nivel estatal o inferior. Por ello, la reforma regional no debe implicar siempre la creación de estructuras completas a nivel regional.

Otro elemento que debe destacarse se refiere a la creación de los órganos para la regionalización. En efecto, en primer lugar en cuanto a las Oficinas de Coordinación y Planificación de la Región (ORCOPLAN), puede decirse que hasta 1971 solo se habían constituido las de la Región Sur y de la Región Nor-Oriental. En las regiones del Zulia, los Andes y Guayana, las funciones de los ORCOPLAN fueron atribuidas a varios organismos de desarrollo regional que ya existían, conforme a lo previsto en el mismo Decreto.¹⁸¹

Respecto a los Comités Regionales de Coordinación (CORECO), hasta 1971 un solo Comité había sido instalado: el de la Región Zuliana, el 11 de junio de 1970.

Y en relación a los Consejos Regionales de Desarrollo, que obedecen a la idea de hacer participar a toda la Región en su propio desarrollo basado en un principio de democracia pura, aún no se ha creado ninguno de estos Consejos.

3. LAS BASES PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION REGIONAL

277. Ahora bien, la reforma regional que ha de efectuarse en los organismos de la Administración Central, implica no sólo la necesidad de lograr una nueva y mejor distribución geográfica, sino una reorganización de las entidades públicas que permita la coordinación y la planificación de las mismas a nivel regional. En otras palabras, no es suficiente uniformizar las distintas zonas y administraciones regionales dependientes de los Ministerios y de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado en base a las regiones definidas por el Decreto de Regionalización, sino que dicha reorganización debe estar acompañada de un amplio proceso de delegación de facultades decisorias a los responsables regionales, así como el establecimiento de mecanismos de coordinación y de planificación a nivel regional.

Esos aspectos constituyen las bases fundamentales para la reforma de la Administración Regional en Venezuela, cuyo estudio particu-

181. Véase N° 291.

lar será objeto de especial consideración en las páginas siguientes de esta parte del Informe.

3.1. *La Regionalización de la Administración Pública Nacional*

3.1.1. *La organización para la coordinación y planificación a nivel regional*

278. En la actualidad, dentro del universo de los servicios ministeriales desconcentrados, no existe ninguna homogeneidad entre una dependencia y otra, en el sentido de que algunas son pequeñas y otras desarrolladas. A los efectos de este Informe, se entiende por dependencia desarrollada a la oficina regional o zonal que reúne un mínimo de servicios y funciones, que participa activamente en el manejo de los sistemas administrativos y que tiene recursos financieros y humanos relativamente importantes. Dependencia pequeña en cambio, es aquella cuyo personal no pasa de cuatro o cinco personas, cuyo grado de autonomía es muy reducido, que no tiene servicios generales a nivel zonal y cuyo jefe tiene poco nivel jerárquico.

Ejemplos de dependencias pequeñas serían: las Direcciones Seccionales de Estadística: dos (2) personas en cada Estado, un (1) asistente o auxiliar de Estadística y un (1) Oficinista; las Receptorías de Fondos Nacionales; las Inspectorías de Seguridad Industrial; las Jefaturas de Aeropuertos; las Oficinas Principales de Registro; las Zonas de Prevención del Delito, etc.

Tales unidades de campo poco tienen que ver, por ejemplo, con una Región del Ministerio de Agricultura y Cría o una Zona del Ministerio de Obras Públicas, que manejan más de 400 ó 500 empleados y obreros, y realizan toda la gama de las funciones auxiliares: compras, presupuesto, estadística, contabilidad y archivo.

La existencia a nivel zonal de una Unidad de Información, de una Consultoría Jurídica es también índice de una mayor importancia. Desde ese punto de vista las dependencias ministeriales locales más importantes o desarrolladas serían por ejemplo: las Zonas y Oficinas Auxiliares del M.O.P.; las Oficinas Regionales de Educación; las Administraciones Regionales de Hacienda; los Establecimientos Penitenciarios; las Regiones y Zonas del M.A.C.; las Inspectorías de Zona del Tránsito; las Zonas de Malariología y Saneamiento Ambiental.

Sin embargo, para los efectos de la política de regionalización, el grado de desarrollo administrativo no puede constituir el criterio para determinar cuáles dependencias deben obligatoriamente regionalizarse.

En efecto, la importancia de cada dependencia para el proceso de coordinación y planificación a nivel regional se medirá más bien por el grado de vinculación que tienen con los Estados y las Municipalidades en el desempeño de sus actividades y sobre todo por el monto de las inversiones que realizan en la Región.

Si se toman en cuenta dichos criterios han de definirse como Ministerios que han de regionalizarse con toda urgencia, entre otros los siguientes: Ministerio de Hacienda; Ministerio de Educación; Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Agricultura y Cría; Ministerio de Comunicaciones, y Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

279. Ahora bien, una diversidad semejante se observa en las dependencias desconcentradas, en cuanto a la organización de sus relaciones con el nivel central. En efecto, como se sabe, los Ministerios e Institutos Autónomos operan a través de Servicios especializados o Direcciones, cada una de ellas especializada en una materia. Normalmente éstas tienen sus oficinas de campo que pueden estar situadas, bien en una misma ciudad, bien en ciudades diferentes a las de las unidades desconcentradas de las demás Direcciones del Despacho. Como las oficinas de campo atienden los asuntos respectivos de sus Direcciones matrices es lógico y natural que el Servicio u Oficina Central y los funcionarios de campo se relacionen directa e inmediatamente en busca de orientación, control y respuestas. Así se da una estructura del tipo indicado en el organigrama anexo (Caso A).

Pero a lo largo de los años, la magnitud y la dispersión geográfica obligaron a crear oficinas intermedias o regionales, en las cuales las oficinas centrales delegaban gran parte del trabajo de supervisión de los agentes de campo local y por consiguiente lograron reducir su ámbito de acción en proporciones razonables.

En esta forma se amplió la estructura de la organización a tres niveles; en el campo fiscal por ejemplo: la Oficina Central (Administración General del Impuesto sobre la Renta), la Oficina de Inspectoría intermedia (Administración Seccional del Impuesto sobre la Renta) y la oficina de campo (Fiscalía). Esta norma es ahora común, aunque puede comprender excepcionalmente más de un nivel intermedio. Dicho sistema organiza una línea directa de mando entre cada Oficina Central y sus agentes más o menos lejanos.

En el cuadro que sigue, se muestra la situación del número de niveles administrativos en algunos de los servicios administrativos:

<i>Servicio Ministerial Desconcentrado</i>	<i>Número de Niveles de Administración (incluyendo el Nivel Central)</i>
— Estadísticas	2
— Identificación y Extranjería	3
— Educación	4
— Inspectorías del Trabajo	3
— División de Aeropuertos	3
— Tránsito Terrestre	3
— Correos	4
— Asuntos Indígenas	2

La multiplicación de esas líneas paralelas de mando y control por cada oficina de un Ministerio y el número creciente de empleados de campo, han venido planteando nuevos problemas organizativos. En consecuencia, surgió la pregunta de si no sería posible y deseable para el Ministerio establecer una sola dependencia Regional que podría calificarse de mixta, concentrada o polivalente, que actuase en nombre de todas y cada una de las unidades centrales del Ministerio. Ello implicaba la substitución de tres, cuatro o más oficinas zonales o locales por una sola oficina regional unificada.

Una Oficina Regional polivalente reproduciría en el campo la misma autoridad administrativa general unitaria que el Ministro representa en Caracas. Por tanto, se constituiría una sola jerarquía, que suplantaría o reemplazaría a las varias cadenas de mando que se habían producido históricamente al desarrollar cada Dirección su propio servicio de campo. (Ver gráfico Caso B). En otras palabras, la Oficina Regional sería un pequeño Ministerio y representaría a cada Dirección del Nivel Central en el ámbito de su respectiva circunscripción.

Además, cabe mencionar que en algunos Ministerios existe una oficina especialmente dedicada a manejar todo lo relativo a las relaciones con las unidades de campo. (Ver gráfico Caso C). Es el caso del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social con la Oficina de Servicios Regionales; del Ministerio de Educación con la Coordinación Nacional de Docencia; y del Ministerio de Obras Públicas con la Oficina de Coordinación de Zonas.

280. Por los motivos anteriormente analizados, es indiscutible la necesidad de la creación de Oficinas Regionales polivalentes en los Ministerios.

En efecto, la alta administración de cualquier Despacho necesita medios organizacionales para hacer efectiva su influencia desde el

A

CASO A
DESCONCENTRACIÓN DE UN MINISTERIO
UNIDADES DE CAMPO DISPERSAS

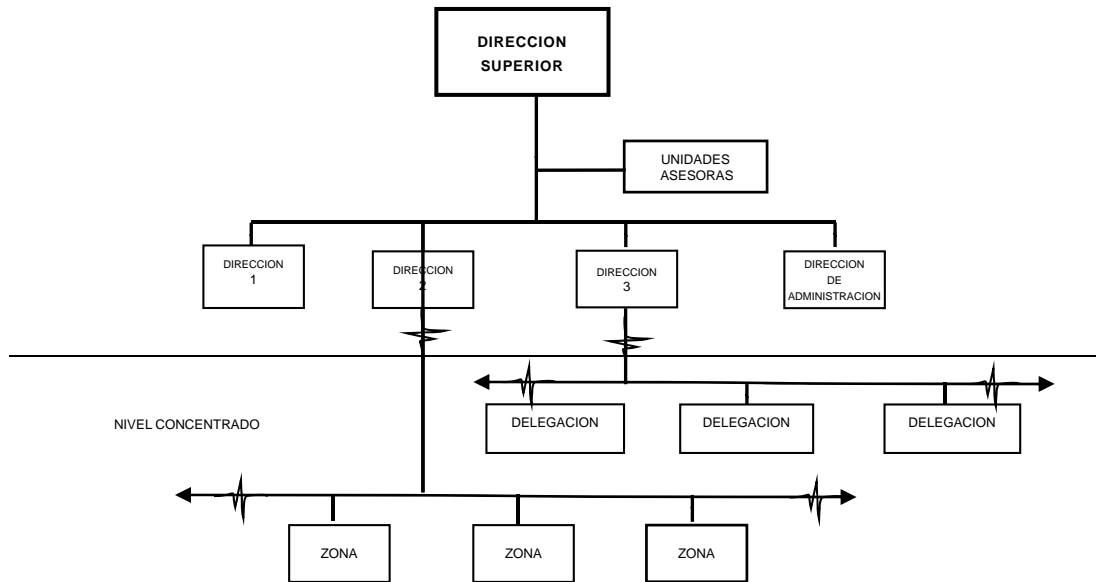


GRAFICO 27

412-A

A

CASO B
DESCONCENTRACIÓN DE UN MINISTERIO
OFICINA REGIONAL POLIVALENTE

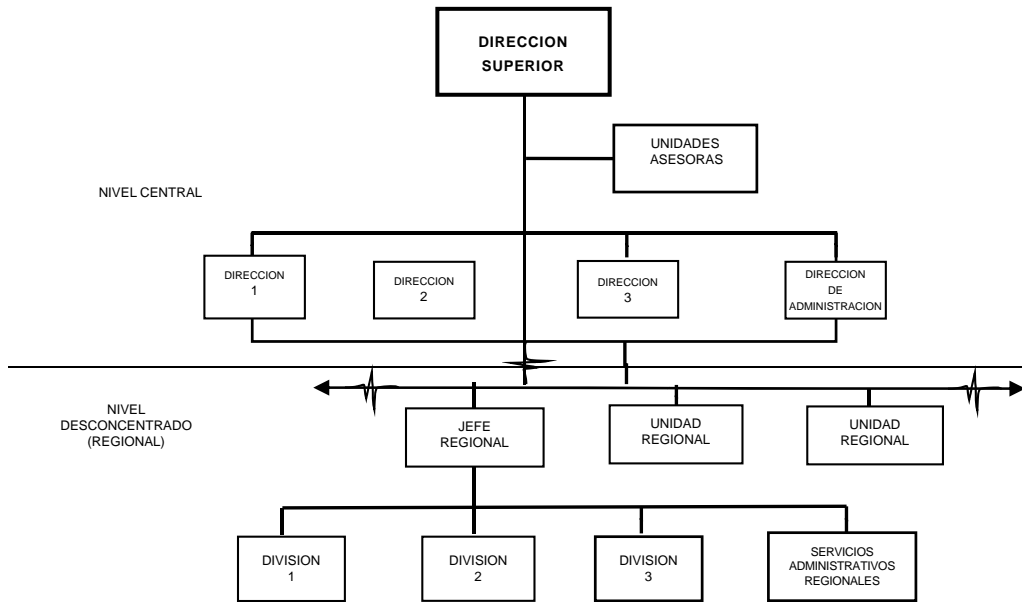
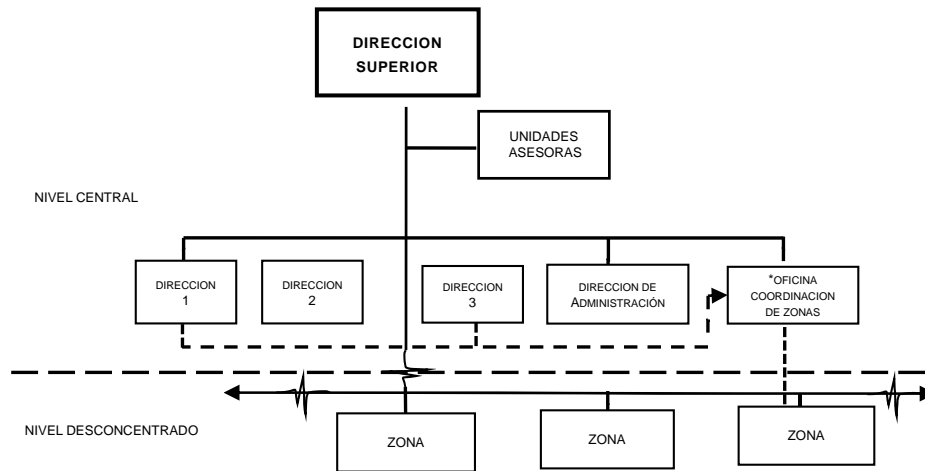


GRAFICO 28

412-B

A

CASO C
DESCONCENTRACIÓN DE UN MINISTERIO
OFICINA DE COORDINACIÓN DE ZONAS



MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL

La Oficina de Coordinación de Zonas (MOP) y la Oficina de Servicios Regionales (SAS) funcionan teóricamente como unidad asesora. Sin embargo, se presentan como una Oficina Central especialmente encargada de las relaciones con las dependencias en el interior que centraliza toda la correspondencia.

GRAFICO 29

412-C

centro a la periferia. La reconcentración en base a las regiones de la Administración desconcentrada o periférica —como la llaman algunos autores— ofrece las ventajas siguientes:

Visión de conjunto: en principio, el Jefe de una Región tiene el mismo conocimiento de todas las actividades a cargo de las dependencias de su circunscripción, que el Ministro o Director General, en cuanto al conjunto de actividades del Despacho.

Coordinación eficaz del trabajo: en cuanto a la cooperación entre los varios servicios del Despacho, o cooperación interna, la estructura misma propicia esta coordinación; y a su vez facilita la coordinación externa. Un Director regional polivalente está mejor situado que cualquier Jefe de Zona o programa, en virtud de su categoría jerárquica y de su familiaridad con todos los programas a cargo del Despacho, para tratar Gobernadores, Jefes de servicios estatales o Presidente de Concejos Municipales.

Valoración y conocimiento de las necesidades reales: es posible planear una actividad coordinada ajustada más adecuadamente a las necesidades de la región que en la forma como se hace actualmente mediante consultas entre jefes zonales no relacionados entre sí y con pocas facultades decisorias o confiándola a los Jefes de Servicios de Caracas.

Es evidente que las exigencias particulares de zonas diferentes pueden ser estimadas mejor por quienes viven y trabajan en ellas; de allí que el Director de una Oficina Regional polivalente está mejor capacitado para revisar por ejemplo, las estimaciones presupuestarias de las unidades de campo que la oficina ministerial de presupuesto de Caracas.

Eficacia y flexibilidad de gestión: la Oficina Regional polivalente puede resolver problemas jurisdiccionales de menor consideración, tales como interpretaciones erróneas de las instrucciones del Nivel Central, etc.

Economía de gastos: es factible en muchos casos la reagrupación física de las unidades de campo de un mismo Ministerio. Por otra parte, los servicios generales para las oficinas desconcentradas de toda la zona pueden ser asumidos por la Oficina Regional polivalente a costo más bajo que por varias oficinas de campo.

Para la fecha de promulgación del Decreto N° 72 esta forma de organización de campo era muy escasa entre los Ministerios. Existía solamente en el Ministerio de Agricultura y Cría con las Regiones y parcialmente en el Ministerio de Obras Públicas con las Zonas.¹⁸²

Por último el Director Regional polivalente responsable ante las oficinas centrales asume un cierto control sobre las actividades

182. En el MOP las Zonas constituían las dependencias desconcentradas de solo tres Direcciones: Edificios, Construcción Vial y Mantenimiento Vial.

de campo en su zona. Pero el punto central del problema consiste en determinar el alcance de esta supervisión. En otras palabras ¿debe un agente de campo (Jefe de División o Jefe de Programa a nivel zonal) estar sujeto sólo a la inspección y la supervisión de su respectivo Director, del Nivel Central o por el contrario al doble mando del Director de Caracas, y del Director Regional polivalente? Un ejemplo sacado de la organización del Ministerio de Agricultura y Cría ilustra ese dilema organizativo: existen dentro de una Región de dicho Ministerio los programas siguientes: Extensión; Ganadería; Recursos Naturales Renovables; Sanidad Vegetal; Economía y Estadística; Personal; y Administración. Cabe preguntar entonces si el Jefe del Programa Regional de Extensión o el Jefe de Servicios Regionales de Administración de la Región deben rendir cuenta únicamente al Jefe de Región o respectivamente a la Dirección de Extensión y a la Dirección de Administración en Caracas. Existe allí un problema de ajuste entre el especialista, técnicamente informado y responsable de los resultados (Director del Nivel Central) y el administrador de competencia general (Jefe de Región).

Este problema se soluciona con un sistema de doble mando o inspección dual y de doble correspondencia. Un buen ejemplo de esta solución se encuentra en el Manual de Organización Zonal de la Dirección de Malariología y Saneamiento Ambiental, que institucionaliza un sistema de doble mando o de inspección dual y una doble corriente de instrucciones y correspondencia, de carácter complementario. En efecto, en dicha Dirección se admitió específicamente un tipo dual de relaciones entre el Nivel Zonal y el Central: la línea de autoridad administrativa y la línea de instrucción y consejos técnicos. Se dice que el Jefe de División respectivo en Caracas supervisa y orienta *en lo técnico*, mientras que el Jefe de Zona manda *en lo administrativo*.

Ahora bien, es claro que el doble mando puede dar lugar a órdenes contradictorias en el momento en que hay que realizar una actividad concreta. Por ello, debe haber en algún sitio una autoridad única que lo evite y efectivamente la hay: se encuentra en Caracas a nivel de la dirección superior (Dirección General del Ministerio) donde se define la distribución de autoridad y los métodos y procedimientos para actuar.

En todo caso, es importante destacar que la figura de un Director Regional en cada Ministerio para todos los Servicios del respectivo organismo en las Regiones plantea el problema de las excepciones necesarias. Es decir que en ningún Ministerio es verdaderamente posible reagrupar todos los Servicios desconcentrados, pues siempre habrán algunos que por su naturaleza, tendrán que seguir con una dispersión geográfica atípica.

Ahora bien, si se le da a la Reforma Regional un enfoque esencialmente económico, el objetivo será la estructuración de un

sistema de planificación regional y los Ministerios que poco tienen que ver con el desarrollo económico regional podrían abstenerse de regionalizar sus oficinas desconcentradas. Este es el caso de los Ministerios con dependencias relativamente pequeñas en el interior: Justicia, Relaciones Interiores, Trabajo, Minas e Hidrocarburos. Es también en cierta medida el caso de Hacienda dado que sus oficinas de campo tienen funciones de fiscalización, registro, recaudación de impuestos. Solamente los Ministerios con dependencias que cumplen *inversiones* en las Regiones tendrían que regionalizarse.

Pero en cambio sí se entiende la regionalización como la oportunidad de emprender una racionalización y reorganización general de las unidades de campo de la Administración Pública Nacional, todos los Ministerios tienen que crear un nivel de Director o Coordinador Regional, que se encargue poco a poco de las funciones de programación y estudios a nivel regional y sirva de enlace o de corresponsal con el respectivo ORCOPLAN. Ello plantea el problema de definir cuál debe ser el papel de ese representante Regional de cada Despacho, al ser el portavoz autorizado en la Región del organismo eje del sector.

281. En ese sentido, el hecho de establecer una norma sobre la estructuración sectorial¹⁸³ de la desconcentración administrativa es deseable bajo todos los ángulos. No serviría de nada reorganizar la Administración Pública Nacional a nivel regional si cada delegación de cada entidad autónoma no trabaja coordinadamente con los organismos afines. Por ello la desconcentración sectorial debe entenderse al menos como la canalización, a través del Director Regional del Ministerio eje del Sector de todas aquellas informaciones y estudios indispensables para la planificación regional. La regionalización de los Institutos Autónomos no serviría de nada si a cada reunión de sector organizada por el respectivo ORCOPLAN, fuese necesario invitar siempre a todos los representantes de los organismos integrantes del Sector y seguir con reuniones sectoriales a nivel de Región que, en promedio, integran cuarenta (40) funcionarios.

Por ello, dentro de los lineamientos generales de la reforma regional, es necesario plantear la necesidad de incluir normas referentes a esta materia, con vistas a organizar los flujos de información y hacer del Director Regional del Ministerio *el funcionario que tiene una visión sintética de su Sector en la Región* y cuyas funciones básicas serían las de actuar como portavoz del Ministerio (y del Sector) frente a los organismos de planificación en la Región y facilitar la coordinación entre los programas a cargo de los varios entes que integran el Sector.

183. Véanse Nos. 102 y siguientes.

En esta forma el Director Regional tendría como atribuciones específicas:

1. Dirigir, coordinar y supervisar el desarrollo de los programas y actividades del Despacho en la Región, bajo la orientación técnica de las Direcciones respectivas; en otras palabras, asumir la autoridad máxima del Ministerio en la región.

2. Cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos vigentes para la administración de los servicios del Ministerio.

3. Supervisar y evaluar las actividades desarrolladas por sus dependencias; a raíz de esta evaluación, recomendar a la Oficina Sectorial de Programación y Presupuesto los proyectos y programas que concuerdan con el Plan Regional elaborado por el ORCOPLAN.

4. Elaborar los informes de actividades técnico-administrativas que sean requeridos por el Ministerio.

5. Coordinar las actividades de las dependencias a su cargo con las unidades regionales de otros organismos que participen en los distintos programas del Sector.

En particular, deberá: a) informarse en detalle sobre las actividades programadas y la ejecución por parte de las varias dependencias del Sector; b) analizar y estudiar los proyectos de programas y organización de servicios para facilitar la coordinación y ejecución de servicios, en colaboración con el ORCOPLAN; c) Estudiar, con la asesoría del comité de coordinación sectorial de la Región los principales problemas y necesidades de la Región y mantenerse informado sobre la situación económica regional y sus recursos, con el objeto de orientar la formulación de programas; d) analizar y evaluar los informes de marcha de los programas del sector y enviar esa evaluación anualmente a la Oficina Sectorial de Programación; e) analizar y estudiar la información básica suministrada por las dependencias del Sector en la Región para elaborar el proyecto anual de Presupuesto por Programa de manera coordinada.

6. Coordinar el subsector regional integrado por las Dependencias Administrativas Nacionales, con los otros subsectores y, en especial, con las dependencias estatales y municipales con funciones afines.

7. Servir de representante regional del sector en todas las reuniones de coordinación y planificación a nivel regional. Con este carácter preparará y coordinará los estudios y las proyecciones tendientes a la formulación de los programas del Sector en su respectiva región.

Para el cabal cumplimiento de las funciones mencionadas, el Director Regional del Ministerio en su calidad de representante regional del Sector:

1. Estaría habilitado para actuar a nombre de cualquier unidad regional de un organismo del Sector, siempre que haya consultado con el jefe de la mencionada unidad sobre el objeto de la reunión.

Sin embargo, podrían ser invitados funcionarios de las unidades competentes, en calidad de asesores, en las reuniones de coordinación y planificación regional.

2. Estaría debidamente informado por los jefes de las unidades locales y regionales de los entes que integran el Sector, en relación a todos los asuntos de importancia para los programas del Sector en la región.

Los funcionarios mencionados deberían en particular comunicar al Director Regional del Ministerio todas las informaciones, estudios, informes o estadísticas necesarias para el cumplimiento de su misión de coordinación sectorial.

3. Sería miembro de derecho de toda comisión o grupo de estudio sectorial que se integre en la Región.

4. En principio canalizaría todas las relaciones entre el ORCOPLAN y los organismos del sector; en caso de que se establezca un contacto directo, estaría informado por medio de una copia de todos los documentos que se intercambien con este motivo.

Los medios de acción y las funciones propuestas para el representante regional del Sector tienden todos a permitirle conocer a fondo los problemas y las necesidades de su Sector en la Región. Ahora bien, se podría dar un paso más adelante en el sentido de convertirlo en un verdadero Coordinador Sectorial al dotarle de poderes más amplios de supervisión.

Por ejemplo, se podría instituir en su beneficio un derecho de evaluación de la actuación de los jefes locales y regionales del Sector. También podría ser consultado el Director Regional del Ministerio sobre los nombramientos de jefes de unidades en su Región y participar en la formulación de las estimaciones presupuestarias de todo el Sector. Además para su trabajo efectivo, debería estar informado por los Niveles Centrales de los organismos de su Sector; pero ello supondría que la Oficina de Programación, del Ministerio sea realmente una Oficina Sectorial de Programación, lo cual incidiría en las reformas que se realicen a nivel Central.

3.1.2. *La toma de decisión a nivel regional*

282. La regionalización de las estructuras de la Administración Pública Nacional sólo contribuiría a aumentar la burocracia y los gastos públicos si no estuviera acompañada de un amplio proceso de delegación de facultades de decisión del nivel nacional hacia el regional. Por ello, el establecimiento de un sistema de coordinación y planificación a nivel regional plantea la necesidad de cambiar la situación actual conforme a la cual los jefes de las unidades de campo de la Administración Central no pueden lograr una

coordinación porque no tienen poderes propios de decisión. La buena voluntad que puedan tener los jefes locales y regionales de los varios organismos de un Sector dado no sirve de nada, ya que en la actualidad pueden reunirse, intercambiar opiniones e informarse, pero la ausencia de poder real de decisión les impide comprometer a su organismo y pasar de una coordinación informativa a una coordinación auténticamente planificadora y ejecutora.

En efecto, la distribución de autoridad entre Caracas y las Oficinas Zonales es casi nula. De acuerdo al ordenamiento actual, casi toda la autoridad está confiada a las Oficinas Centrales; es más, jurídicamente, en general, las unidades de campo no existen. Estas oficinas están mencionadas si acaso en algunos Reglamentos en los cuales se determina la naturaleza, facultades y alcance de los poderes de la unidad desconcentrada.¹⁸⁴

En términos generales se puede considerar a la Administración Pública venezolana como muy centralizada y concentrada. Pocos Despachos han aceptado delegar realmente atribuciones substantivas que permitan a las unidades de campo actuar bajo su propia responsabilidad.

En la actualidad, pueden observarse casi todos los tipos de control central en los diversos organismos que integran la Administración. Puede citarse como ejemplo el Ministerio del Trabajo, en el cual hasta principios de 1972 se ha concedido muy poca autoridad a los agentes zonales: Inspectores del Trabajo, Inspectores de Seguridad Industrial, Directores de Agencias de Colocaciones. Estos carecen totalmente de autoridad y de recursos para planificar, tomar decisiones sobre funcionamiento de sus dependencias y para tratar con otras Dependencias del Ejecutivo Nacional o con Servicios estatales o municipales.

De manera general, esta es la situación de las dependencias desconcentradas que se han denominado pequeñas anteriormente, cuya actuación real no es más que la de transmitir las solicitudes de los ciudadanos a las Oficinas Centrales de Caracas.

Sin embargo, en algunos Despachos donde los servicios regionales y locales son del tipo que se ha denominado desarrollado, se observa una mayor delegación de autoridad. En tales dependencias los directores o jefes zonales pueden ser autorizados, dentro de lineamientos generales, a formular un programa tentativo para su respectiva circunscripción conforme al programa nacional del sector, a tomar la mayor parte de las decisiones sobre funcionamiento, a inspeccionar los servicios auxiliares o de nivel inferior dentro de la Zona; y entablar negociaciones con otras dependencias guber-

184. Por ejemplo, en el Reglamento Orgánico del Ministerio de Obras Públicas, se hace mención a dichas unidades. Véase en el Apéndice N° 7 de esta Segunda Parte del Informe.

185. Véase N° 278.

namentales. Una situación de ese tipo se da en las Zonas de Malariología y Saneamiento Ambiental. No obstante, hasta ahora en ningún sector administrativo se constata la realización auténtica de funciones de programación a nivel zonal o regional.

Realmente se está en presencia en la actualidad de un círculo vicioso. Las Oficinas Centrales se resisten a desconcentrar en beneficio de unidades de campo donde no hay personal capacitado para asumir funciones como las de programación y presupuesto, pues no están dispuestas a delegar autoridad hacia una oficina de la cual se sabe o se cree que actuará menos bien que la Oficina Central. Pero la centralización de los asuntos en Caracas, la concentración de todas las decisiones substantivas en la Capital quita todo interés, toda inclinación hacia los cargos de Jefes de unidades de campo. Por ello la concentración de los recursos humanos en Caracas contribuye a su vez a aumentar la centralización.

Siendo las metas de la regionalización la uniformidad de zonas y circunscripciones (en base a las Regiones) y la asunción progresiva por cada Región de las decisiones que le interesan directamente, la reforma administrativa regional es una vía para salir del mencionado círculo vicioso. La disminución del número de unidades de campo, o a lo menos, una supervisión unificada de estas y la constitución de oficinas de ámbito regional, permitirán lograr la aparición de niveles administrativos suficientemente fuertes.

Estas oficinas regionales podrán servir de marco para una política de desconcentración. Así, la creación de oficinas Regionales polivalentes está estrechamente vinculada con la aparición de verdaderos centros de decisión a nivel regional.

283. Ahora bien, la desconcentración de las competencias para una mayor toma de decisiones a nivel regional debería cumplir las siguientes finalidades: en primer lugar racionalizar, dinamizar y agilizar el funcionamiento de la Administración Pública, pues especialmente en sectores como Educación, Salud, Comunicaciones, etc., las labores administrativas se efectúan en alto grado en el interior del país, por medio de dependencias de los organismos centrales. La desconcentración permitiría al nivel central descongestionarse de tal manera que sus administradores principales estén libres de los detalles menos importantes y de la complicación innecesaria de los asuntos locales. Así los funcionarios públicos colocados en Caracas podrían dedicarse con más tiempo y energía a los problemas de índole nacional.

También se trata de establecer las responsabilidades cuando el nivel central de un Ministerio esté sobrecargado por los *asuntos tramitados desde el interior*, y no esté en capacidad ni de tomar decisiones conscientemente preparadas, ni de vigilar la acción de los niveles desconcentrados. En cambio, un nivel central descon-

gestionado podría vigilar mejor el cumplimiento de las decisiones y orientaciones tomadas.

En segundo lugar, facilitar y acelerar la acción en los niveles inferiores. En otras palabras, la desconcentración permitiría aumentar la capacidad operativa y la facultad de iniciativa de los funcionarios públicos ubicadas en el interior.

Una de las consecuencias de tal cambio sería la aparición de cargos de mayor interés que podrían atraer a los profesionales que hasta ahora tienden a concentrarse en Caracas. Otra consecuencia sería la simplificación de los trámites y el aceleramiento de las soluciones de instancias, peticiones y recursos; pues mientras los administradores locales permanezcan sin ningún poder propio, totalmente condicionados por las órdenes recibidas de Caracas, como meros receptores de las demandas de los ciudadanos, la atención prestada a éstos será menos efectiva dado que todo se tiene que tramitar y decidir en Caracas.

Por otra parte, la teoría enseña que es necesario atribuir el poder de decisión a quienes están mejor informados y tienen más capacidad para interpretar los datos suministrados. Por consiguiente, cada vez que se presenta una dificultad en los canales de comunicación es preciso cambiar el reparto de funciones. Actualmente, en muchos casos aquellos funcionarios que tienen el poder de decisión (en Caracas), están mal informados sobre las realidades y necesidades de la provincia, y en cambio los que disponen de todas las informaciones necesarias (los jefes regionales) no tienen ningún poder decisorio. Para remediar esta situación, más lógico sería el atribuir el poder de decisión al nivel regional; ello evitaría las pérdidas de tiempo y de energía, que implicarían la transmisión total y cabal de todos los datos necesarios a Caracas para que se tomen allí solamente decisiones adecuadamente fundamentadas.

En resumen, se trata de manera general de agilizar la ejecución de operaciones y reducir los costos de la Administración Pública; así como de facilitar el cumplimiento lo más eficaz posible de los fines administrativos y acercar la administración a los administrados activando la toma de decisiones.

Un ejemplo de este esfuerzo puede apreciarse en la decisión del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 1970 en el sentido de que las compras de las necesidades tanto de la Administración Central como descentralizada deben hacerse, en lo posible, al comercio y a la industria de las diferentes localidades.

Para el logro de estos objetivos generales cada organismo público deberá realizar, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, un estudio sobre la distribución más racional de los cometidos estatales, a través de los diversos escalones de acción.

La meta es trasladar en toda la extensión posible la autoridad y responsabilidad del centro administrativo (Caracas) a los niveles intermedios.

En lo que se refiere al proceso de Planificación, se deduce de los objetivos planteados que una desconcentración mínima abarcará todo lo que se refiere a estudios económicos, formulación y evaluación de proyectos y programación de actividades en general. Cada organismo debería delegar hacia sus Directores o Coordinadores Regionales las competencias necesarias para que puedan participar con provecho en el proceso de planificación regional. Para ello, cada Despacho del Ejecutivo, debería presentar al organismo encargado de la Regionalización Administrativa catálogos de competencias a desconcentrar en beneficio del nivel regional. El mencionado organismo, revisaría estos catálogos y fijaría un orden de prelación con miras a facilitar la desconcentración de aquellas funciones que más importan para el establecimiento del sistema de planificación regional.

A los efectos de la implementación de estos objetivos se debe tener presente que, de conformidad con el Decreto N° 140 de 17 de setiembre de 1969,¹⁸⁶ que contiene el Reglamento sobre Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional, éstos podrán delegar bajo su responsabilidad en altos funcionarios del Despacho (y entre ellos en los Directores Regionales), la firma de los actos y documentos propios de sus respectivos Ministerios. Esta delegación se deberá hacer por resolución que se publicará en la Gaceta Oficial de la República, en la cual se especificarán, en forma precisa y taxativa, los actos y documentos cuya firma se delega.

284. El proceso a seguir para la estructuración de la nueva organización regional se podría resumir en tres etapas: la primera, de investigación y estudio; la segunda, de elaboración del anteproyecto organizativo y experimentación; y la tercera, de elaboración e implantación del modelo organizativo definitivo.

La técnica de implantación a seguir sería: regionalizar toda la administración pública que esté involucrada en el proceso de regionalización y proceder a su aplicación en dos escalas; para las zonas de mayor desarrollo en regionalización administrativa se adaptaría todo el cuadro de regionalización ensayando los instrumentos, métodos y técnicas que se aplicarán a los demás. En las otras regiones se establecerían los principios generales que se determinen para implementar la desconcentración, pero a una escala menor.

Además es preciso insistir en que la implementación de la reforma regional, debe prepararse con visión sectorial. Ello implica que la

186. Véase en el Apéndice N° 2 de esta Segunda Parte del Informe. Véase además Nos. 319 y siguientes.

coordinación deberá establecerse desde la fase de estudio y que se habrán de realizar reuniones sectoriales sobre la adaptación regional, para que cada organismo integrante del sector no se regionalice en forma aislada. Dichas reuniones sectoriales, tendrán que considerar aspectos tales como: uniformidad y reducción al máximo de la representación regional del sector, papel del Director Regional del Ministerio, relaciones entre éste y los demás Jefes Regionales; papel de la Oficina Sectorial de Programación y Presupuesto y sus relaciones de trabajo con el nivel regional.

3.2. *La concentración participativa del nivel estatal y local hacia la región*

3.2.1. *Introducción*

285. Al mismo tiempo que se produce un proceso de desconcentración administrativa del nivel central hacia la región, se aspira a que, en sentido inverso, se produzca un proceso de concentración del nivel estatal y municipal hacia la misma región. Este proceso de concentración se ha denominado participativa, para diferenciarla de otras modalidades de concentración que podrían ser, tanto imperativas como paternalistas.

La concentración imperativa se fundamenta en la imposición a los entes locales y estatales de las decisiones u opiniones del poder central. Este supuesto choca frontalmente con el ordenamiento constitucional y legal y con el espíritu de la reforma administrativa regional que se propugna. Por otra parte, la concentración paternalista, al considerar a los entes estatales y locales como niveles en situación de minoridad, les otorga graciosamente subvenciones o ayudas a cambio de su fidelidad a los postulados del centralismo.

En contraste con estas formas de concentración, que nuestro país ha conocido en algunos períodos de su historia, la concentración participativa busca la asociación voluntaria de los entes estatales y municipales para constituir un nivel intermedio que debe coincidir con el nivel óptimo de coordinación regional, a fin de permitir a aquellos entes dialogar con las entidades desconcentradas de la administración central en un mismo plano geográfico.

En otras palabras, la región se define como un espacio intermedio para la planificación. Constituye un área de tamaño adecuado para armonizar los esfuerzos de las Administraciones Nacional, Estatal y Municipal; es a nivel regional donde mejor se puede lograr el mutuo conocimiento de las actividades proyectadas y una eficaz sincronización de las operaciones de ejecución. También es a nivel regional donde se pueden aglutinar las fuerzas sociales espontáneas.

Ahora bien, la concentración participativa reviste dos formas: una primera, de la cual se hablará más adelante,¹⁸⁷ es la participación de todas las entidades territoriales que integran la región en el proceso de coordinación y planificación. La segunda forma, de la cual se tratará ahora, radica en los criterios de economicidad que aconsejan el establecimiento de mecanismos institucionales de coordinación para gestionar en conjunto determinado servicio o para emprender obras de significación regional, lo cual optimiza el aprovechamiento de recursos y evita duplicidades, derroches de recursos financieros y humanos y fricciones inter-institucionales.

El logro de este propósito requiere, por una parte, que se reexamine la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración, y por la otra, que se otorgue a cada nivel los medios que le permitan alcanzar los fines que le son específicos, luego del examen aludido.

En primer lugar, respecto a la distribución de competencias, parece obvio que las mismas deben atribuirse a los órganos que estén en capacidad de cumplirlas, o de lo contrario se caería en el terreno de las ficciones que tanto daño han causado a nuestro país. En este sentido, puede citarse como ejemplo la prestación del servicio de aferición de pesas y medidas que estaba asignado hasta fecha reciente a las Municipalidades, pero que, por imperativo de la propia complejidad del servicio, hubo de ser pasado a la competencia del poder nacional.¹⁸⁸ Este examen de competencias, delicado pero necesario, debe ser enfocado con criterios técnicos y con miras a obtener el máximo provecho de los recursos que se asignan a los diversos niveles de la Administración.

En sentido inverso, los redactores de la Constitución Nacional tuvieron buen cuidado de dejar abierta la posibilidad de proceder a este reordenamiento de competencias cuando establecieron en el Artículo 137 de la misma que "el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa".

En segundo lugar, parece necesario insistir en que, una vez examinado el orden de las competencias, debe asignarse a cada nivel de la Administración los recursos financieros que requieran, dentro del límite de las posibilidades del país, para cumplir las funciones que la Constitución y las leyes les otorguen. No se trata en este caso de una asignación paternalista, sino de la disposición de los instrumentos que permitan a los diferentes niveles obtener los recursos a que se ha hecho referencia.

187. Véanse Nos. 295 y 360 y siguientes.

188. Véase la Ley de Medidas y su Aplicación de 9 de diciembre de 1964 en Gaceta Oficial N° 27619 de 15 de diciembre de 1964.

3.2.2. *La concentración participativa del nivel estatal hacia la región*

286. Definido el objetivo de la reforma de la administración regional como la implementación de mecanismos institucionales que permitan el desarrollo de las regiones, lo que se traduce, en definitiva, en la consecución del desarrollo nacional, es evidente que las administraciones estatales tienen una importante misión que cumplir en este empeño. En este sentido es imprescindible tener en cuenta que la reforma de la administración regional sólo podrá llevarse a cabo plenamente con la decidida participación de las entidades estatales.

De conformidad con la Constitución Nacional, "el territorio nacional se divide, para los fines de la organización política de la República, en el de los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales" (Art. 9), a consecuencia de lo cual se establece además del nivel central, un segundo nivel administrativo, el nivel que llamaremos estatal para simplificar la terminología. Estas entidades estatales, que son autónomas de acuerdo al Artículo 16 de la Constitución, tienen atribuidas "la administración de sus bienes y la inversión del Situado Constitucional y demás ingresos que le correspondan."¹⁸⁹ En consecuencia, las administraciones estatales realizan inversiones y efectúan gastos destinados a la gestión de los servicios y a la promoción del desarrollo con el producto de los ingresos que obtienen, entre los cuales merece especial lugar el correspondiente al Situado Constitucional, que para el año 1972 alcanzó la considerable suma de 1.988,1 millones de bolívares.

Para constatar la importancia creciente del Situado Constitucional basta observar el siguiente cuadro que traza su evolución en los últimos diez años.

<u>Años</u>	<u>Millones de Bs.</u>
1962	691,9
1963	824,0
1964	865,9
1965	1.011,1
1966	1.145,1
1967	1.777,5
1968	1.335,8
1969	1.362,1
1970	1.382,0
1971	1.563,8
1972	1.988,1

189. Art. 16, Ordinal 3º de la Constitución.

Es de señalar que en las cifras indicadas no se incluyen los aportes especiales al Distrito Federal y los aportes extraordinarios que hace el Ejecutivo Nacional a algunos Estados y Municipalidades.

En la actualidad, pese a la significación de conjunto que tiene el situado constitucional con respecto al Presupuesto Nacional, las administraciones estatales confrontan serios problemas financieros para acometer la realización de obras o la gestión de servicios públicos de importancia. Por ejemplo, para el año 1971,¹⁹⁰ el monto del situado Constitucional se ubicaba al mismo nivel que los presupuestos de Ministerios importantes:

Ministerio de Obras Públicas	1.802,0
Ministerio de Educación	1.737,5
Situado Constitucional	1.563,8
Ministerio de Sanidad	906,6

Ahora bien, se debe precisar la importancia del Situado para las Gobernaciones estatales como fuente principal y casi única de ingresos. Dentro de los totales nacionales, excluyendo al Distrito Federal, el Situado representa el 98,8 por ciento de los presupuestos estatales (cifras de 1970). Por ejemplo, para el mismo año en los Estados Barinas y Mérida, el Situado representaba 99,9 por ciento de su presupuesto respectivo.

Por otra parte, se constata que una parte considerable de los presupuestos de los Estados, se dedica al pago de salarios y a otros gastos corrientes, a causa de la insuficiencia de la actividad económica privada, lo cual a menudo convierte a la Administración estatal en la principal fuente de trabajo en la circunscripción respectiva. Esta situación contribuye a agravar la emigración de recursos humanos hacia las concentraciones urbanas, en particular hacia el centro de la República, proceso que se observa especialmente entre las capas más jóvenes de la población.

Como ilustración de esa tendencia presupuestaria, puede mencionarse que en 1970, ocho de las 23 entidades federales gastaron más de la mitad de su presupuesto en el rubro de personal. El mismo año, 18 de dichas entidades gastaron *más de 45 por ciento*. Aparte del Distrito Federal, las dos entidades que gastan más para su personal son: el Zulia (58 por ciento) y Cojedes (54,5 por ciento).

A estos gastos de personal se añaden las pensiones y jubilaciones, subsidios sociales, becas, etc. lo que lleva a una situación en la cual la proporción de gastos corrientes dentro de los presupuestos estatales varía entre 62,2 por ciento (Monagas), el 77,4 por ciento (Carabobo), y el 78,8 por ciento (Sucre). El caso del Distrito Fede-

190. Fuente: Dirección General de Presupuesto. Análisis de los presupuestos de las entidades regionales durante el lapso 1962-70. Convención de Gobernadores. Octubre, 1970.

ral constituye el límite dado que en su presupuesto un 84,6 por ciento está dedicado a gastos corrientes.

287. En materia de gestión de algunos servicios públicos, existe un paralelismo entre las prestaciones que corren por cuenta de la Administración Central y aquellas que tienen asignadas las administraciones estatales y municipales. Esta situación es particularmente notoria en lo que toca a los servicios de educación y de sanidad, lo cual ha obligado a la instauración de mecanismos de cooperación o de asociación para la gestión de estos servicios.

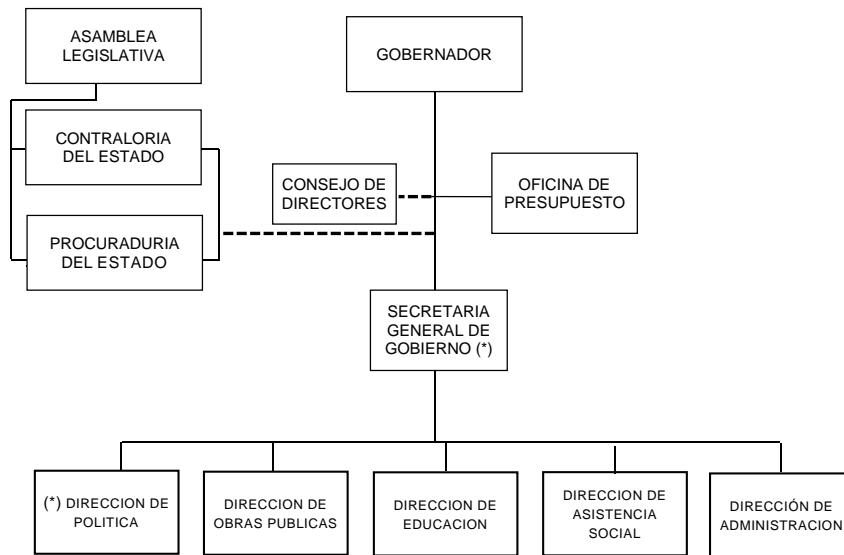
Es interesante destacar la figura de los servicios cooperativos de salud, organizados mediante convenios entre el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social a nivel nacional, los ejecutivos estatales y en algunos casos, las municipalidades. A título de ilustración se señala que los Estados Aragua y Yaracuy destinan el 12 y 17 por ciento de los respectivos situados constitucionales para contribuir al mantenimiento de esos servicios cooperativos, mientras que otros Estados como Zulia, Táchira, Nueva Esparta y Miranda, dedican a estos servicios la totalidad de las partidas que corresponden en el Presupuesto del Estado a las Direcciones de Sanidad y Asistencia Social de las Gobernaciones.

Convenios similares pueden señalarse, todavía dentro del sector salud, con respecto a los programas de saneamiento ambiental, tales como campañas contra la anquilostomiasis, construcción de letrinas, acueductos o viviendas rurales. En algunos casos la cooperación se realiza mediante la asignación de funcionarios y obreros de las Gobernaciones que trabajan bajo la supervisión de la Dirección de Malariología del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

El otro servicio público que debe mencionarse como un aspecto en el cual se han iniciado mecanismos de asociación, es el referente a educación. En particular, con el aumento de los sueldos a los maestros dependientes del Ministerio de Educación, el cual se concedió en el Presupuesto de 1970, se han planteado problemas financieros en los Estados y Municipalidades por no estar en capacidad de otorgar tales sueldos a los maestros que dependen de ellos. Por esta razón, en algunos Estados y Municipalidades han pedido el Gobierno Central la nacionalización de los servicios educativos, lo cual fue objeto de estudio en la Convención de Gobernadores que se reunió en octubre de 1970. También se está promoviendo la idea de unos Servicios Cooperativos de Educación.

Los casos señalados inducen a meditar, por una parte en la necesidad de repensar el orden de las competencias con respecto a ciertos servicios públicos y en la conveniencia inaplazable de establecer mecanismos institucionales de coordinación entre los diversos niveles de la Administración Pública.

ESTRUCTURA DE UNA GOBERNACIÓN
1971



NOTA: LA ESTRUCTURA ES UNA COORGANIZACIÓN TIPO, EN BASE A LA UNIDADES QUE MAS FRECUENTEMENTE SE ENCUENTRAN EN LAS GOBERNACIONES ESTADALES

(*) LAS DIRECCIONES SEÑALADAS CON UN ASTERISCO SON LAS QUE NO EXISTEN EN TODAS LAS GOBERNACIONES

(**) LA DIRECCIÓN DE ASISTENCIA SOCIAL SE ELIMINO EN LAOS ESTADOS DONDE SE FIRMO UN CONVENIO PARA LA CREACIÓN DE UN SERVICIO COOPERATIVO DE SALUD.

Partiendo del principio de que junto a la desconcentración debe venir un aumento de la descentralización,¹⁹¹ ya que no basta delegar en las Oficinas desconcentradas sino que es necesario transferir a la región atribuciones hasta ahora detentadas por la administración central, los Estados y Municipios tendrán un mayor papel dentro del desarrollo de la Nación. La reforma regional no busca eliminar el poder de los Estados y Municipios, sino por el contrario lo que persigue es lograr que estos organismos que vienen actuando de una manera dispersa y que disponen de su presupuesto en una forma si se quiere anárquica, orienten sus actividades en un mismo sentido y la Administración Central quede como centro ordenador del desarrollo nacional dictando las directrices generales y unificando los criterios que deben guiar a la Nación. Es decir que la Administración Central a través de los procesos de desconcentración administrativa y de descentralización, puede reservarse para ejercer el papel de orientador y reglamentador general, liberándose de otras funciones secundarias, que obstaculizan el desenvolvimiento de estas actividades principales.

En el gráfico anexo sobre la estructura tipo de una Gobernación para 1971, se observa que su organización tal y como se presenta plantea la necesidad, en primer lugar, de una cabeza de gobierno regional que armonice este nuevo papel de las regiones y en segundo lugar, de una coordinación.

288. En relación a la cabeza de gobierno regional, se considera que los gobernadores que detentan la jefatura de las divisiones políticas que integran las regiones representan un potencial político que no puede perderse, además de que esta autoridad tiene constitucionalmente atribuciones sobre cada parte de la región y medios financieros importantes. Por ello se propone la creación de una Conferencia o Consejo de Gobierno Regional que estaría integrada por todos los Gobernadores de las entidades federales que forman la región.¹⁹²

En cuanto a la coordinación, ésta se presenta dentro de la Región como una necesidad vital, esencialmente en razón del contraste que existe entre la autonomía de los Estados que componen la región y el carácter unitario de la misma, de tal manera que la coordinación es necesaria no sólo entre la actividad de la Administración Central y la estatal y la municipal, sino entre las diferentes administraciones estatales, en razón de su misma autonomía.

La coordinación aparece así como una condición necesaria para lograr la regionalización y por ende para obtener una conciliación

191. Véase N° 282.

192. Véase N° 307.

durable entre la autonomía estatal y municipal y la unificación y homogenización que busca la regionalización.

Por otra parte, en lo que concierne a la realización de inversiones que sobrepasan el ámbito estatal, la necesidad de asociación de los Estados para constituir un nivel supra-estadal de coordinación, entre sí y con la Administración Central, parece fuera de toda discusión. En esta forma los primeros pasos para la reforma de la administración regional exigirán la realización de un convenio o acuerdo entre todos los Estados de cada región para sentar las bases para la gestión común de las actividades públicas en coordinación con los entes desconcentrados de la Administración Nacional.

Para la implementación de estos objetivos deberá elaborarse el instrumento que prevé la Constitución en su Artículo 229, según el cual "la ley podrá dictar normas para coordinar la inversión del Situado con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional..."

Hasta el presente, el mecanismo de coordinación ha sido la Convención de Gobernadores de las entidades federales previsto en el ordinal 19 del artículo 190 de la Constitución, cuyo papel deberá ser objeto de revisión para convertirlo en un instrumento de coordinación inter-estadal y aún inter-regional. Entretanto, es útil señalar que, desde la Convención de Gobernadores de 1970, se ha iniciado la práctica de reunir a los Gobernadores por Comisiones en las cuales aquellos se agrupan conforme a la regionalización establecida en el Decreto N° 72, para discutir los problemas que les son comunes y proponer soluciones que se apliquen al conjunto de la región respectiva.

3.2.3. *La concentración participativa del nivel municipal hacia la región*

289. La Constitución consagra la existencia de los Municipios como la "unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional", los cuales a su vez reciben de los Estados una parte del Situado Constitucional y obtienen ingresos que aplican también a la gestión de los servicios públicos y al fomento del desarrollo en el ámbito municipal.

Muchas de las ideas expresadas con respecto a las administraciones estadales son aplicables a los Municipios. En este campo se han realizado también experiencias interesantes de concentración participativa. La primera, aparte de algunas experiencias de asociaciones de municipalidades correspondientes a un Estado, es la existencia de una Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal (AVECI), experiencia que puede extenderse hacia la constitución de asociaciones de municipalidades por cada una de las 8 regiones

del país, para que en esa forma participen en las decisiones de la respectiva región.

La segunda, en concordancia con la anterior, se produjo con motivo de la promulgación de la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana en la cual se contempla la presencia de un representante de los Concejos Municipales en el Directorio de la Corporación. La citada disposición constituye una innovación, puesto que ha promovido un acuerdo de todos los Concejos Municipales del Estado Zulia, para presentar una terna al Ministerio de Fomento, de la cual éste escogería al representante de los Municipios. Vale la pena señalar que en la práctica este mecanismo funcionó satisfactoriamente cuando se designó el mencionado representante. En la reciente Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental se incluyó también una norma similar, y funcionó tan satisfactoriamente, que puede decirse que se perfeccionó el mecanismo.

Dentro del sistema nacional de planificación, los Municipios, en tanto que unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, están llamados a participar activamente en la ejecución de los planes de desarrollo, en particular, cuando éstos tocan materias que interesan a la vida local.

En aspectos tan esenciales como son los de salubridad y urbanismo o circulación, donde hay una responsabilidad compartida entre el Poder Nacional y la Administración Municipal, en el sentido de que a ésta corresponde la gestión de los intereses peculiares de la vida local en tales materias, mientras que aquél toca la coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos; se impone una política de cooperación inter-administrativa que redundará en beneficios de la colectividad, sin menoscabo de la autonomía que corresponde a los Municipios.

A los fines de la implementación de la política de concentración participativa respecto a las municipalidades es necesario plantear la conveniencia de las Mancomunidades, mecanismo que ha sido previsto en la Constitución Nacional pero que ha sido utilizado muy poco. En efecto el artículo 28 de la Constitución Nacional establece que "los Municipios podrán ser agrupados en Distritos. También podrán los Municipios constituir Mancomunidades para determinados fines de su competencia". Es de observar que las bases jurídicas están dadas, lo que ha faltado ha sido elaborar la instrumentación para acelerar el proceso en todo el ámbito nacional. Como precedente importante en tal sentido puede citarse el convenio en materia policial suscrito en diciembre de 1969 entre el Ejecutivo Nacional, la Municipalidad del Distrito Federal y la del Distrito Sucre del Estado Miranda, el cual ha abierto grandes perspectivas para nuevos convenios, especialmente en materia de urbanismo y transporte. En este sentido, el 27 de enero de 1972

las mismas Municipalidades suscribieron un acuerdo de Mancomunidad en materia de planificación urbanística.¹⁹³

La instauración de un Sistema Nacional de Planificación regional urbana hará imprescindible el establecimiento de mecanismos de cooperación entre la Administración Central y las Administraciones Municipales, todo lo cual deberá traducirse en nuevas instituciones que deberán insertarse dentro del marco de la reforma de la administración regional.

Uno de estos mecanismos es la presencia de representantes de los Concejos Municipales en el Consejo Regional. Por otra parte, a nivel nacional, tanto AVECI como FUNDACOMUN podrán y deberán representar el punto de vista de las Municipalidades en las comisiones de trabajo instituidas en cada sector.

En fin, dentro del esquema planteado, será la responsabilidad del Presidente de la Conferencia o Consejo del Gobierno Regional, promover la cooperación entre los servicios públicos estatales y municipalidades y vigilar por una adecuada coordinación de los programas de obras.¹⁹⁴

3.3. *El establecimiento de un sistema regional de planificación*

3.3.1. *Introducción*

290. El proceso de desconcentración del nivel central hacia la región y de concentración participativa de los Estados y de las municipalidades a nivel regional, no tendría ningún sentido si no estuviera orientado hacia el establecimiento de las estructuras institucionales que permitan formular y ejecutar planes de desarrollo para la región. En efecto, la delegación de funciones que conduce a la desconcentración debe tender a hacerse dentro del marco de una programación, porque de lo contrario equivaldría a una grave renuncia sin objetivo preciso por parte de las autoridades centrales.

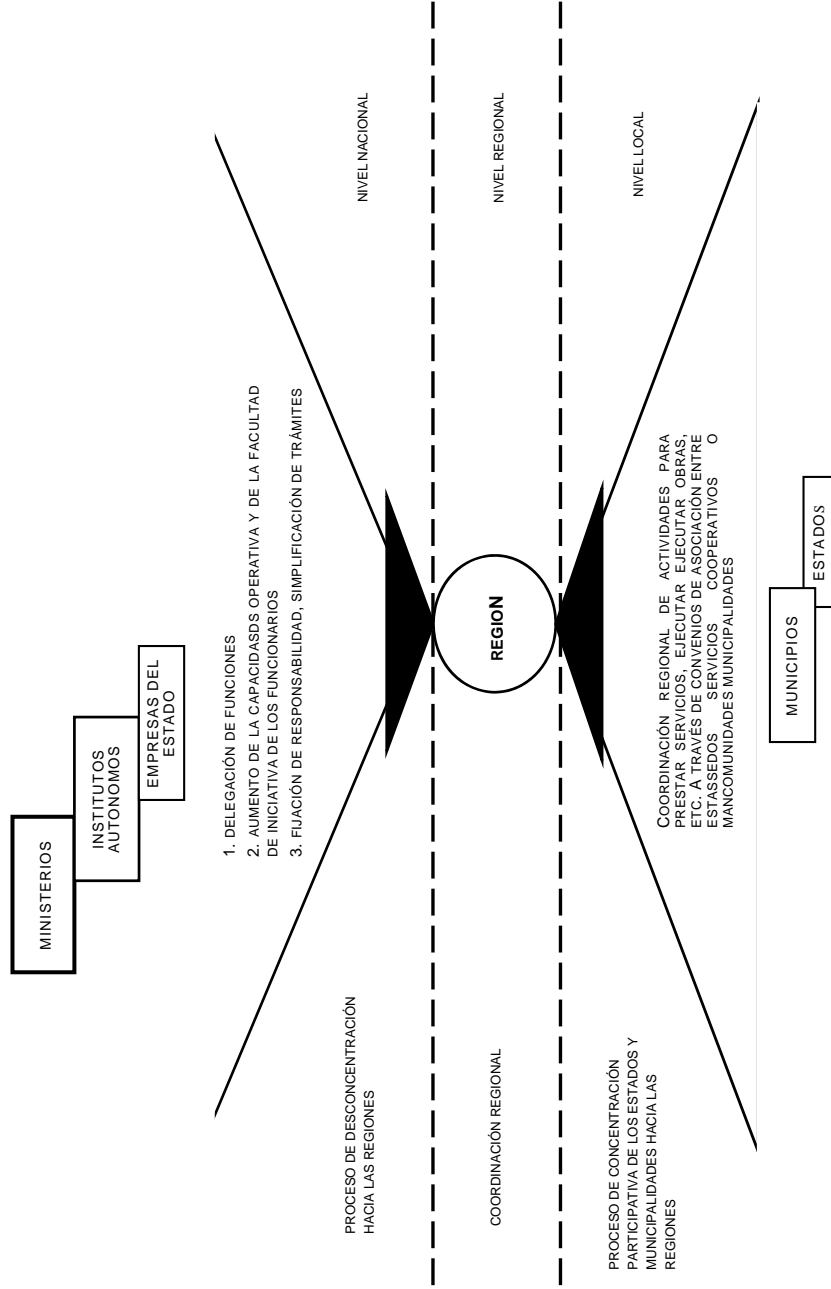
Del mismo modo, la concentración participativa de los niveles estatales y municipales carecería de justificación si no se realiza para lograr objetivos concretos, establecidos en un plan de conjunto para la región.

Asimismo, no podría pensarse que el Estado otorgaría cuantiosas sumas a las Corporaciones regionales si no fuera para financiar la ejecución de planes regionales compatibles con las metas definidas

193. Véase en Allan-R. Brewer-Carías, El área metropolitana de Caracas y la cooperación intermunicipal en materia de urbanismo, en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 35, Caracas, 1967, pág. 49 y siguientes.

194. Véase N° 307.

PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y CONCENTRACIÓN DE ACTIVIDADES DE REGIONALIZACIÓN



en el Plan de la Nación. Ahora bien, como consecuencia de la evolución que se ha señalado, tendiente a hacer coincidir las estructuras de los diferentes niveles de la Administración Pública con el nivel óptimo, es decir, la región, habría que hacer coincidir en ésta, en primer lugar, las dependencias desconcentradas de la Administración Central, en segundo lugar, las estructuras asociativas del nivel subregional, y en tercer lugar, los organismos de promoción y financiamiento que actúan en el ámbito regional.

Para coordinar la acción de estos organismos con miras a la formulación y ejecución de los planes regionales, se hace necesario establecer un sistema regional de planificación que cree los mecanismos institucionales de participación de los diferentes niveles de la administración, en la definición de los lineamientos del desarrollo regional y que coordine esas opciones con las metas del Plan de la Nación.

3.3.2. *Los Mecanismos institucionales de planificación a nivel regional*

291. Desde el año 1958, fecha en que se dicta el Decreto Ley N° 492 en virtud del cual se crea el Sistema Nacional de Coordinación y Planificación, ha existido la normatividad de base para el establecimiento de un sistema regional de coordinación y planificación. En este Decreto se dispone que el "Ejecutivo Nacional, por órgano de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, estimulará la creación de organismos de coordinación y programación en los Estados y Municipalidades, así como de organismos inter-estadales o inter-municipales, todo dentro de un plan general de cooperación administrativa".¹⁹⁵

Además se precisa que "El Ejecutivo Nacional, por órgano de la Oficina Central de Coordinación y Planificación promoverá la coordinación de programas nacionales, regionales, estadales y municipalidades, mediante la articulación de los respectivos planes, la desconcentración de programas nacionales de desarrollo, la descentralización de ciertas atribuciones y la formación de organismos especiales en el sitio de ejecución de los planes".¹⁹⁶

Ahora bien, no ha sido sino hasta el 11 de junio de 1969 cuando se prevé mediante el Decreto N° 72, la estructuración de los órganos técnicos de planificación y coordinación, y los mecanismos institucionales de concertación que harán posible el inicio de un sistema regional de planificación.

En efecto, para coordinar, dentro del contexto de un plan regional, las actividades que realizan en el ámbito de la región

195. Artículo 23. Decreto N° 492, del 30 de diciembre de 1958.

196. Artículo 24.

respectiva las distintas dependencias de la Administración Central, entre sí y con las acciones que despliegan los ejecutivos estatales y municipales, el Decreto N° 72 sobre Regionalización del Territorio Nacional, establece que en cada una de las regiones administrativas funcionará una Oficina Regional de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN) dependiente de la Oficina Central de Coordinación y Planificación cuyas atribuciones, ya reseñadas¹⁹⁷ son en síntesis las de estudiar las necesidades de desarrollo de la región, programar su desarrollo integral, lograr la coordinación de las actividades administrativas y fomentar la participación de todos los sectores en la programación del desarrollo regional.

Hasta ahora han sido constituidas las Oficinas de Coordinación y Planificación en las Regiones Sur y Nor-Oriental, mientras que en las Regiones Zuliana, de los Andes y de Guayana, las atribuciones correspondientes han sido delegadas, respectivamente en el Consejo Zuliano de Planificación y Promoción, en la Corporación de los Andes y en la Corporación Venezolana de Guayana, de acuerdo a lo previsto en los Artículos 6 y 17 del Decreto; y en la Región Centro-Occidental, las ejerce la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental.

Ahora bien, hasta principios de 1972 las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación correspondientes a las Regiones Capital y Central todavía no habían sido constituidas. Por consideraciones presupuestarias, la creación del ORCOPLAN Región Central se demorará hasta 1973. En cambio, el ORCOPLAN de la Región Capital puede considerarse creado dado que sus funciones las asumió la propia Dirección de Desarrollo Regional de CORDIPLAN. El ORCOPLAN de la Región de Guayana empezará a funcionar en 1972 relevando a la Corporación Venezolana de Guayana de las atribuciones delegadas según lo que disponía el artículo 17 del Decreto N° 72. Como puede observarse, la situación actual se caracteriza por su heterogeneidad y es solamente en Nororiente donde existe y funciona un ORCOPLAN en el sentido del Decreto N° 72 y ahora del Decreto N° 929.

292. Ahora bien, se estima necesario realizar algunas adaptaciones para llegar a una situación de plena efectividad del Sistema regional instaurado en 1969. Es decir, dentro de la lógica del esquema ya establecido, es preciso determinar cuáles son los instrumentos complementarios que permitirán mejorar la organización del aparato administrativo regional. Ello implica, en primer lugar, una definición clara de las competencias y atribuciones respectivas de las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación y de las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

De tal deslinde de funciones se debe desprender luego fácilmente la estructuración de un ORCOPLAN, tal como debería funcionar.

197. Véase N° 274.

En efecto, se estima que a la Oficina Regional de Coordinación y Planificación deben pertenecer las funciones siguientes:

a. *Investigaciones y estudios económicos (función diagnóstico)*: el ORCOPLAN tiene por primera función básica el indagar sobre la realidad regional: componentes, factores positivos y negativos de la economía regional, recursos físicos, financieros y humanos; y también investigar sobre las necesidades, posibilidades y potencialidades de la región, a la vez desde un punto de vista técnico y desde el punto de vista de los diversos sectores de la Región.

En otras palabras, el núcleo regional de planificación debe crear, analizar y proyectar una información sub-nacional; el ORCOPLAN realizará todos los trabajos, investigaciones y gestiones necesarias para sentar las bases de la elaboración del Plan regional y de los aspectos regionales del Plan de la Nación.

b. *Participación en el proceso de planificación nacional (función planificadora subordinada)*. Dado que es el órgano técnico que mejor conoce y evalúa la situación económica regional, el ORCOPLAN es y debe ser el "ojo" regional de la Oficina Central de Coordinación y Planificación; para cualquier problema sectorial, el ORCOPLAN debe trabajar coordinadamente con los varios Departamentos de la Oficina Central y en cada caso contribuir a precisar y a pormenorizar los estudios sectoriales. Así podrá el ORCOPLAN, a través de la Dirección de Desarrollo Regional de CORDIPLAN contribuir a una mejor distribución espacial de las inversiones nacionales y relacionar los proyectos específicos, mediante una agrupación a nivel regional, con las metas nacionales.

c. *Formulación de planes regionales (función planificadora "autónoma")*: En una fase posterior, el ORCOPLAN tendrá por función básica el elevar propuestas de planes regionales cuyos objetivos serían los siguientes: Coordinar la inversión a nivel regional; lograr la creación de recursos adicionales a nivel regional, movilizándolo los recursos naturales, el capital privado, la mano de obra así como atrayendo capital adicional de otras partes fuera de la región; y orientar la definición de proyectos adicionales de inversión a nivel regional, pues la elaboración de proyectos sería responsabilidad de las Corporaciones de Desarrollo Regional.

d. *Función coordinadora*: el ORCOPLAN tiene por cuarta función básica el crear una conciencia regional que es un factor primordial del desarrollo regional. Ello significa que el ORCOPLAN debe promover un cambio en los comportamientos humanos tanto en la Administración Pública como en el Sector privado, en el sentido de lograr una adecuada coordinación.

En cuanto a la Administración Pública, el ORCOPLAN deberá promover la coordinación de los planes municipales y estatales con los programas a cargo de la Administración Central y su

debida articulación en los planes regionales. En cuanto al sector privado, se trata de organizar y racionalizar las presiones políticas locales y regionales para contribuir a una desconcentración del proceso de toma de decisiones nacionales.

e. *Función de Control de Ejecución de los Planes Regionales:* Intimamente ligada a la labor de coordinación, el ORCOPLAN tiene también como función esencial, el control de ejecución de los Planes Regionales, a cuyo efecto asesorará a los Organismos y realizará todos los estudios que considere necesarios para el desempeño de tal labor.

Posteriormente se definen las funciones de promoción y financiamiento a cargo de las Corporaciones regionales de desarrollo:¹⁹⁸ se tratará de elaborar proyectos, analizar y evaluar su factibilidad, estimular las iniciativas privadas y facilitar recursos financieros así como eventualmente crear empresas dependientes de la Corporación regional respectiva.

293. Del esbozo de las funciones características del ORCOPLAN se desprenden los lineamientos que podrían guiar su estructuración. Las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación podrían establecer las unidades administrativas que requieran para el cumplimiento de esas funciones; y en particular las siguientes:

a. Una unidad de Planificación Económica General, la cual tendría a su cargo la realización de los estudios técnicos de conjunto, todo lo referente a Macro-Economía, Programación del Sector Público y Programación financiera en la Región;

b. Una o varias unidades de Planificación con competencias sobre las cuestiones industriales y agrícolas así como la programación socio-cultural.

c. Una unidad de Planificación Físico-Espacial: Obras y Servicios, Transporte, Vivienda, Turismo.

d. Una Unidad de Coordinación Presupuestaria dependiendo técnicamente del Organismo Central del Sistema Nacional de Presupuesto.¹⁹⁹ Esta unidad debería preparar un presupuesto para la región, el cual tendría carácter informativo en esta etapa de la reforma regional. Esta labor la acometería mediante la regionalización del Presupuesto nacional y la consolidación de los presupuestos de los Estados y de las Municipalidades; también se encargaría del asesoramiento en la fase de preparación del presupuesto de las Gobernaciones estatales, labor valiosamente cumplida en la actualidad por el sector Desarrollo Regional de la Dirección Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Debe destacarse en este

198. Véase N° 301.

199. Véanse Nos. 85 y 443.

sentido que en marzo de 1972 el Ministerio de Hacienda y CORDIPLAN han girado instrucciones para iniciar los estudios tendientes a la regionalización del Presupuesto nacional.

e. Una unidad de Planificación Administrativa, la cual con el asesoramiento de la Dirección Nacional de Planificación Administrativa²⁰⁰ estaría destinada a asesorar a los diferentes organismos que funcionan en la región, en la racionalización de sus estructuras y en la modernización de los sistemas y procedimientos, así como en lo relativo a la administración de personal y la formación de funcionarios públicos.

f. Una unidad de Estadísticas, dependiendo técnicamente del organismo central del sistema Nacional de Estadística,²⁰¹ función que en la actualidad desempeña la Dirección General de Estadística y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento. Esta unidad se organizaría en cada Oficina Regional de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN), con el objeto de mantener las estadísticas que interesen a la región.

De conformidad con las particularidades de cada región podrían hacerse depender del ORCOPLAN otras unidades adicionales como sería por ejemplo, el Centro Regional de Procesamiento Electrónico de Datos. Es de señalar que, dentro de este orden de ideas, la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental (FUNDDECO), con el asesoramiento del Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública, promovió la creación de uno de estos Centros en la Región Centro Occidental, destinado a prestar servicios en materia de procesamiento electrónico de datos a todas las dependencias de la Administración Central y a las Gobernaciones y Municipalidades de la región. Esta experiencia podría ser, eventualmente, extendida a otras regiones.

294. Pero, además de la constitución de una Oficina Regional de Coordinación y Planificación, es necesario que cada uno de los niveles de la Administración Pública planifique su actividad como un requisito normal para la toma de decisiones.

El proceso de desarrollo que se quiere acometer exige que se coordinen entre sí las acciones de los diferentes órganos dentro de un plan de conjunto. Esto debe conducir al establecimiento de oficinas de planificación en cada uno de los niveles, siempre que sea posible.

En primer lugar, se hace necesario el establecimiento de las Oficinas de Planificación en los Estados. Con respecto a esa norma, tal como se señaló antes, se han venido creando en los diversos Estados unas oficinas de planificación o programación y presu-

200. Véase N° 84.

201. Véanse Nos. 86 y 467.

puesto como asesoras de los Gobernadores y con su ámbito de acción sobre el respectivo Estado. Dichas oficinas existen en todos los Estados menos en dos (Mérida y Apure); tampoco existen en los Territorios Federales. La situación actual se revela deficiente, en el sentido de que en muy poco cumplen funciones de programación. Es cierto que estas oficinas han contribuido a que el Gobernador tenga una más amplia comprensión de los problemas y de las oportunidades económicas locales, pero, salvo raras excepciones, su acción se ha limitado al análisis de las cuestiones presupuestarias.

En efecto, la dependencia de las entidades federales hacia el aporte financiero del Poder Central (Situado Constitucional) el personal reducido e inestable de las oficinas estatales de programación, la situación administrativa incierta de éstas, son elementos que han contribuido a que las mencionadas oficinas se queden con un papel mecánico de agregación de solicitudes presupuestarias. Es más, en varios casos, las labores presupuestarias a nivel estatal están marcadas por el continuismo y no se cumple ninguna función de programación porque no se efectúa ninguna operación de evaluación o reformulación de los programas.

Ahora bien, cada Gobernación deberá crear (o fortalecer) una Oficina de Programación y darle un rango suficiente para ser la unidad que planifica todas las actividades estatales. Entre otras, sus funciones serían:

- a. Prestar asesoría al Gobernador en la preparación de programas de inversiones a mediano plazo con miras al desarrollo económico y social de la respectiva circunscripción;
- b. Elaborar los presupuestos como una traducción anual de las metas inscritas en los programas de inversiones con el asesoramiento de la unidad competente de ORCOPLAN;
- c. Velar por la coordinación, tanto en la fase de elaboración como en la de ejecución, de los programas estatales con las actividades de la Administración Pública Nacional y Municipal;
- d. Recopilar información estadística;
- e. Estudiar el mejoramiento de los sistemas y procedimientos y contribuir a la capacitación técnica del personal;
- f. De manera general, ser la unidad de enlace con el ORCOPLAN y realizar gestiones de coordinación entre las Gobernaciones y los organismos nacionales y municipales.

Para fortalecer las funciones de estas oficinas, así como las actividades de los servicios municipales encargados de la planificación, cuando existieren, debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto N° 492, en virtud del cual "Todos los funcionarios de planificación, estarán sujetos a las disposiciones del

presente Decreto y al uso de los métodos uniformes de programación que señalen los organismos centrales de coordinación y planificación. El Ejecutivo Nacional procurará y facilitará en lo posible la extensión de dichas disposiciones y métodos a las administraciones de los Estados y Municipalidades”.

Con respecto a las municipalidades, se han venido creando también unidades de Programación, en aquellas que disponen de mayores recursos.

Dada la situación financiera general muy deficiente del Nivel Municipal no se puede trazar el objetivo de la constitución de una Oficina de Programación en cada Municipalidad si se quiere ser realista. Pero tanto FUNDACOMUN como AVECI deberán trabajar en el sentido de agudizar una conciencia regional naciente y favorecer la aparición de mancomunidades orientadas hacia tareas de planificación urbana y aptas a participar en el diálogo regional fomentado por el ORCOPLAN. Por otra parte, a través de los situados Municipales regidos por leyes estatales, se podrá establecer una coordinación programática entre los Niveles Estatal y Municipal.

En base a propuestas de la respectiva oficina estatal de Programación y dentro de proporciones fijadas por ley estatal, se podrá pactar una ayuda financiera mayor o menor del Estado a la Municipalidad según se trate de proyectos de obras conforme o no al Plan Regional y coordinados o no con los programas estatales.

Por último, es necesario insistir sobre el hecho que en el nuevo sistema de planificación regional, el órgano técnico rector es la Oficina Regional de Coordinación y Planificación, pero el órgano político, o mejor dicho el órgano de decisión y orientación deberá ser la futura Conferencia o Consejo de Gobierno Regional,²⁰² formada por todos los Gobernadores de las entidades federales que integran la Región en el carácter de agentes del Ejecutivo Nacional.

3.3.3. *Los órganos regionales de concertación y participación*

295. Sobre los órganos regionales de concertación y participación se destacan al Comité Regional de Coordinación, los Consejos Regionales de Desarrollo y los Consejos de las Corporaciones de Desarrollo Regional.

En efecto, según lo dispuesto en el Decreto N° 72 se ha debido crear en cada Región un Comité Regional de Coordinación formado por: los Gobernadores de los Estados y Territorios que integran la región; los Jefes de los servicios de la Administración Pública Nacional, de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado que

202. Véase N° 307.

actúan en la Región; el Director de la Oficina de Coordinación y Planificación de la región, quien actuaría como Secretario Ejecutivo; los organismos estatales, municipales o privados que sean invitados por el Secretario Ejecutivo del Comité, a título consultivo.

El Comité Regional de Coordinación debía estar presidido sucesivamente por cada uno de los Gobernadores de las entidades federales que integran la Región y tenía las siguientes atribuciones: Elaborar, una vez promulgada la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, un programa anual de coordinación que contenga un cronograma de las principales actividades de cada organismo y de sus inter-relaciones; revisar periódicamente el cumplimiento del programa anual de coordinación, realizar los ajustes que fueren necesarios e informar de todo ello al Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación; convocar al Consejo Regional de Desarrollo a sesiones extraordinarias y actuar como organismo consultivo de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región.

La naturaleza de este Comité, como se desprende de las funciones enumeradas, es la de servir de órgano de coordinación y consulta a las diferentes dependencias de la Administración Central entre sí y con la administración estatal y concertación con las administraciones municipales.

Hasta principios de 1972, un solo Comité Regional de Coordinación se ha instalado, el de la Región Zuliana, el 11 de Junio de 1970 y está formado por 54 miembros. En las Regiones, integradas por tres o cuatro Estados, la dispersión de las unidades de campo de la Administración Central y la ausencia de Directores regionales por organismos han llevado a una situación en la cual el CORECO para constituirse debería reunir más de 150 personas.

Por ello, los varios organismos regionales de planificación han iniciado la creación de Comisiones de Trabajo para la coordinación de los programas del sector público, como un paso previo a la constitución de dichos Comités. Las Comisiones se podrían considerar como fracciones sectoriales del previsto CORECO y han dado valiosos resultados.

296. Por otra parte, dentro del contexto económico y social en que se desenvuelve la vida del país, difícilmente podría pensarse en un sistema de planificación diferente del democrático, cuya característica esencial reside en el llamado que se hace a la colectividad para que exprese, directa o indirectamente, sus preferencias.

Por ello, al igual que en el plano nacional, a nivel regional se han venido instrumentando mecanismos de consulta con el sector privado, tendientes a programar de concierto el desarrollo de la región. Esos órganos de consulta han sido creados, por una parte,

por los Estatutos de las Corporaciones Regionales de Desarrollo y por la otra, por el Decreto de Regionalización.

En efecto, en el Decreto N° 430 de 29 de diciembre de 1960, relativo al Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana, se prevé que el Directorio organizará un Consejo Consultivo de la Corporación, el cual estará integrado por los miembros de aquella y por uno o varios representantes de las Directivas de las empresas a que se hace referencia en el Capítulo III de dicho Decreto, que designará al efecto. También podrán formar parte del Consejo Consultivo aquellas personalidades que en razón de su actuación en la comunidad, o en virtud de sus conocimientos personales, puedan a juicio del Directorio, aportar una valiosa colaboración en el logro de los objetivos de la Corporación.²⁰³

Por su parte, en la Ley de la Corporación de los Andes se establece que "La Corporación de los Andes tendrá un Consejo General integrado por trece (13) miembros principales y sus respectivos suplentes, designados así: un representante por cada uno de los Estados: Táchira, Mérida, Trujillo, Barinas, Portuguesa, y Apure, designados por las Asambleas Legislativas o Comisiones Delegadas respectivas; representantes de los sectores económicos privados; agrícolas, pecuario e industrial y de servicios, elegidos por los órganos respectivos de la región; tres representantes de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, elegidos por los organismos respectivos de la región y un representante de la Universidad de los Andes".²⁰⁴

Igualmente, en la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana se establece un Directorio de la misma que tiene también caracteres de órgano de concertación, pues está integrado "por siete miembros principales, nombrados por el Presidente de la República en la forma siguiente: dos representantes del Ejecutivo Nacional designados libremente de los cuales uno será el Presidente del Directorio; un representante del sector obrero, un representante del sector empresarial, un representante de los Concejos Municipales y un representante del Ejecutivo del Estado Zulia, todos escogidos de respectivas ternas que los mencionados sectores presentarán al Presidente de la República en la oportunidad que señale el Decreto Orgánico Reglamentario. En dicho Decreto se determinará la organización sectorial de la Corporación de forma que se asegure la representación de las entidades e instituciones económicas sociales, científicas y culturales que tengan asiento en el Estado Zulia".²⁰⁵ Una disposición similar se previó en la ley de

203. Artículo 6 del Estatuto de la Corporación Venezolana de Guayana.

204. Artículo 5 de la Ley de la Corporación de los Andes.

205. Art. 6 de la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana.

la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental de diciembre de 1971.²⁰⁶

Conforme a esta tendencia que desarrolla la participación de la ciudadanía en la conducción de los asuntos que le interesan directamente, el Decreto de Regionalización dispuso la creación de Consejos Regionales de Desarrollo los cuales estarían integrados por las siguientes instituciones de la Región: los miembros del Comité Regional de Coordinación; los Presidentes de los Concejos Municipales; los presidentes de las Asambleas Legislativas; tres representantes de los sectores culturales, en especial de las universidades; tres representantes de los colegios profesionales; cinco representantes del sector laboral urbano y campesino; cinco representantes de los sectores de la producción comercio y servicios; los presidentes de las Fundaciones para el Desarrollo Regional, en las regiones donde las hubiere.

Según lo dispuesto por el Decreto, el Consejo Regional de Desarrollo se reunirá por lo menos una vez al año, en la oportunidad que determine el Reglamento Interno o cuando sea convocado por el Comité Regional de Coordinación; tendrá como Secretario Ejecutivo al Director de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región (ORCOPLAN) y sus atribuciones serán las siguientes: conocer de la situación económica y social de la región y de los planes de desarrollo; proponer políticas económicas y sociales para la región; sugerir el estudio de problemas regionales y estudiar aquellas materias que le someta la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región.

Hasta principios de 1972, no se ha instalado todavía ninguno de los Consejos Regionales de Desarrollo. Se puede considerar que esta situación proviene de lo inoperante que sería reunir un Consejo integrado por 200 ó 300 personas.

Diversos estudios realizados tanto por la Oficina Central de Coordinación y Planificación como por la Comisión de Administración Pública conducen a proponer algunas adaptaciones al aparato administrativo establecido por el Decreto N° 72 con miras a la coordinación y a la concertación a nivel regional. Para racionalizar y simplificar el dispositivo se propone ampliar y flexibilizar el procedimiento de las comisiones de trabajo de carácter sectorial y dejar al Comité de Gobierno regional encargado de la alta coordinación en materia de desarrollo económico.

Por cuanto se estima que la experiencia ha demostrado lo inoperante de un Comité Regional de Coordinación demasiado numeroso, se ha propuesto la estructuración de comités sectoriales regionales de

206. Art. 5 de la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental.

Coordinación, lo que ha sido establecido en la reforma del Decreto N° 72.

Dicho Comité Regional tiene por justificación esencial permitir que la Conferencia o Consejo de Gobierno Regional, y su presidente, puedan ser asesorados por quienes mejor conocen la situación de su respectivo Sector. Ahora bien, para las labores cotidianas de coordinación sectorial, será necesaria la integración de Comisiones Sectoriales, procedimiento más flexible y que podrá estar promovido por el ORCOPLAN.

Por otra parte, los Consejos Regionales de Desarrollo quedarán en esta forma reforzados, de forma tal que estos sean convertidos en órganos dinámicos. En efecto, admitiendo que en el CORECO renovado no estén sino los Gobernadores, el Director del ORCOPLAN, el Presidente de la Corporación Regional y los Directores regionales de los Ministerios, son más o menos 20 personas. Por otra parte, por cada Región, iría un número elevado de Presidentes de los Concejos Municipales: Región Capital 12; Central 28; Centro Occidental 34; Zuliana 10; Los Andes 34; Sur 7; Nor-Oriental 36; Guayana 8.

Igualmente resultaría lógico uniformar la composición de los Directorios de las Corporaciones al decidir que estos Directorios estarán compuestos por parte o totalidad de los miembros del Consejo Regional.

3.3.4. *El proceso de planificación regional*

297. El desarrollo regional es una política dirigida a impulsar el desarrollo de las regiones atrasadas o deprimidas; por lo tanto se aleja de la concepción del desarrollo espontáneo, introduciendo al nivel regional un proceso racional de decisiones. No puede haber un verdadero desarrollo regional, si no se acepta la planificación regional como instrumento para la toma de decisiones; pero a su vez no puede iniciarse un verdadero proceso de planificación, si no se establecen los mecanismos institucionales que se han descrito al analizar el sistema regional de planificación²⁰⁷ y si no se establece una metodología para llevar adelante este proceso.

Ahora bien, el diseño de una metodología para la planificación regional encuentra como obstáculos la carencia de datos estadísticos reales o estimativos. En efecto, el sistema de cuentas nacionales venezolano, elaborado básicamente por el Banco Central, no abarca las desagregaciones necesarias y la mayoría de los datos e informaciones sectoriales no han sido localizados en el espacio geográfico. Además, muchas informaciones son de difícil obtención, tales como

207. Véanse Nos. 377 y siguientes.

las referentes al comercio inter-regional, el flujo de fondos, formación de capital, etc.

Por esta razón, la iniciación de un proceso de planificación regional dependerá en gran medida de la reforma de los sistemas funcionales que operan a nivel nacional; en particular, de los sistemas de presupuesto, de estadísticas y de contabilidad.²⁰⁸

Entretanto, para el diseño de esta metodología tendrían gran importancia las labores de regionalización del presupuesto y de regionalización del IV Plan de la Nación.

298. Ahora bien, de la misma manera que los órganos de planificación regional, son muy distintos desde el punto de vista organizativo, también el estado de avance de sus labores es bastante variable y desigual de una Región a otra.

Un somero balance de los resultados logrados por los organismos de planificación regional que existen hasta ahora arroja el siguiente resultado:

El diagnóstico de la situación económica regional se terminó en las regiones siguientes: Zulia, Centro-Occidental, Nor-oriente y en los Andes. Sin embargo, se debe aclarar en cuanto a esta última región que no existe exactamente un diagnóstico regional, sino un estudio más o menos detallado de las cuatro áreas de programación en las cuales se dividió la región andina.

En diciembre de 1971 circuló como documento sujeto a revisión el "plan Director" elaborado por ORCOPLAN NOR-ORIENTAL. Igualmente el Primer Plan Regional del Zulia elaborado por CONZUPLAN, con el asesoramiento de CORDIPLAN ha sido publicado a principios de 1972. En cuanto a los Andes, el Plan está listo para dos áreas: Motatán-Cenizo y Altos Llanos Occidentales. La Región Centro-Occidental una vez elaborado el Diagnóstico de la región a través de FUDECO, empieza ahora las labores de formulación de su Plan Regional.

En las demás regiones, el atraso en las labores de planificación regional se explica por la ausencia del ORCOPLAN respectivo (Regiones Central y Capital) o por la naturaleza especial del organismo encargado de dichas funciones (Región Guayana). Hasta ahora, los esfuerzos de la Corporación Venezolana de Guayana se han concentrado sobre un perímetro privilegiado donde los recursos a explotar son inmensos, pero de ninguna manera ha ejercido una labor planificadora para toda la Región.

En el Sur, la Comisión de Desarrollo del Sur se ha enfrentado con la particularidad de una Región cuya exploración no está finalizada y que queda por conquistar bajo el ángulo del conocimiento

208. Véanse Nos. 444 y siguientes; 471, 472 y 499 y siguientes.

científico. No obstante, las tareas diagnósticas desarrolladas por CODESUR están bastante adelantadas.

299. Ahora bien, se pueden diseñar las etapas a seguir para la estructuración del proceso de planificación regional, como sigue:

En una primera etapa, no debe entenderse la regionalización del presupuesto nacional como una actividad tendiente a otorgar un presupuesto propio a las regiones, ni tampoco como un nuevo procedimiento para la asignación de créditos en el presupuesto del Estado, sino como una técnica destinada a presentar la distribución por regiones del gasto que realiza el Estado, en la medida en que tal gasto pueda ser localizado regionalmente.

Esta técnica, si se aplica retrospectivamente, permitirá conocer las inversiones que el Estado ha realizado en las diferentes regiones y suministrará la información necesaria para medir el coeficiente de rendimiento de la inversión pública con relación a cada región, lo cual dará la base para realizar las proyecciones con respecto a la inversión presente y futura.

Por otra parte, es necesario reunir en un cuadro informativo toda la inversión pública que se realiza en la región, consolidando las inversiones que realizan los niveles Nacional (Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado), Regional (Corporaciones), Estatal (Estados, Territorios Federales y Fundaciones) y Local (Municipios y Fundaciones). Todo ello permitirá establecer un diagnóstico del gasto en la región, que será el fundamento para el análisis de los programas que se ejecutan y para el establecimiento de los mecanismos de coordinación que sean necesarios.

Esta técnica deberá extenderse, una vez perfeccionada, a las inversiones privadas que se realizan en cada región.²⁰⁹

Una segunda etapa, que puede ser simultánea a la primera, es la de regionalización del Plan de la Nación. Desde los últimos 20 años el concepto de planificación se ha enriquecido al constatarse que no es solamente necesario evaluar el *cómo* invertir, cómo asignar un recurso limitado a un propósito específico sino el *dónde* realizar dicha inversión. La región, como espacio intermedio para la planificación, permite añadir la dimensión espacial en el proceso de planificación.

El proceso de planificación tiene su inicio a nivel de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, la cual fija los objetivos generales a ser alcanzados en el período del Plan, tomando en cuenta las prioridades sectoriales nacionales y las consideraciones espaciales de las metas que deben cumplirse, dentro de una concepción que tienda a eliminar las desigualdades regionales. Este conjunto de opciones globales debe servir como marco de referencia

209. Los contactos ya establecidos entre la Dirección de Desarrollo Regional (COR-DIPLAN) y la Dirección Nacional de Presupuesto (Ministerio de Hacienda) permiten esperar la publicación del presupuesto regionalizado para 1973.

para las tareas que luego se efectúan a nivel sectorial nacional y a nivel regional.

Por ello, hasta que la metodología de la planificación regional no se haya perfeccionado es necesario como fase previa la realización de los estudios que permitirán determinar, con cierta precisión, la cuota de responsabilidad y beneficios que dentro de las metas y objetivos del Plan Nacional corresponde a cada una de las regiones. La desagregación por Regiones del Plan de la Nación contemplada dentro del programa de trabajo de la Dirección de Desarrollo Regional de Cordiplán, es un instrumento valioso para la formulación de los planes regionales, al permitir conocer con respecto a cada región los objetivos y metas, los programas de inversión y los programas de gastos de operación y funcionamiento.²¹⁰

Al mismo tiempo, esa desagregación por regiones de las metas del Plan de la Nación servirá de orientación para la acción de promoción y financiamiento del desarrollo que corresponde a las Corporaciones regionales y dará información básica a las administraciones estatales y municipales para programar sus inversiones en conformidad con las metas del Plan Nacional.

En todo caso, los pasos señalados no constituyen sino eslabones en la reforma de la Administración regional. La regionalización del Plan Nacional es una etapa transitoria que debe, por una parte, suministrar la información, la experiencia, y, por la otra, preparar los mecanismos que permitirán posteriormente formular y, sobre todo ejecutar, verdaderos planes regionales donde se definan, con la participación del conglomerado de la región, y dentro del marco de la planificación nacional, las opciones más acordes con las exigencias de nuestro desarrollo.

En base a los objetivos generales fijados por el Nivel Nacional, cada región elaborará su plan particular, atendiendo en principio a las directrices nacionales, pero detallándolas y reformulándolas de acuerdo a sus objetivos particulares, derivados de un conocimiento más profundo de la economía regional, extraído de los estudios técnicos del ORCOPLAN y de los dictámenes y opiniones presentados por el Consejo Regional. Estos planes regionales, debidamente sectorializados se elevarán como propuestas al Nivel Central donde se tendrían que compatibilizar entre sí y con los Planes Sectoriales así como con las previsiones financieras.

El documento en que se plasmen las opciones regionales debería contener un análisis de la situación económica y social de la región incluyendo algunas comparaciones interregionales; las políticas y estrategias del desarrollo regional; los medios de acción (financieros, técnicos, administrativos, humanos, etc.); las perspec-

210. Véase el documento *Sistema Nacional de Planificación Regional*, editado en marzo de 1972 por CORDIPLAN (21 páginas).

tivas a largo plazo como marco de articulación con las proposiciones a mediano y corto plazo; y un anexo de programas y proyectos con el mayor detalle posible. Dicho anexo, evidentemente, sería más preciso en cuanto a las inversiones públicas, las cuales son de conocimiento más fácil.

Por otra parte, correspondería al nivel nacional establecer la consolidación de los planes regionales entre sí y con el Plan Nacional. Para la realización de este arbitraje, que implica en definitiva una decisión política, deberían establecerse los mecanismos de entendimiento político que permitan incorporar a la representación popular en cada uno de sus diferentes niveles (Congreso Nacional, Asambleas Legislativas y Concejos Municipales), más que como jueces del Plan, como coautores del mismo. Es indispensable el consenso de la representación popular en cuanto a las grandes opciones de nuestro desarrollo. En este empeño se deberán vencer numerosos obstáculos para cumplir la norma Constitucional en virtud de la cual "cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado".²¹¹

Luego de realizado el ajuste entre lo propuesto por el Nivel Regional y lo programado sectorialmente a nivel nacional, se devolverán a las regiones sus respectivos planes para que sean reformulados, de acuerdo a la versión preliminar del Plan Nacional. El sistema planteado permitirá que se establezca la armonización necesaria entre el Plan Nacional y el Regional, constituyéndose el primero en un resultado de la consideración conjunta de los planes sectoriales, del plan financiero y de los planes regionales.

Este sistema de planificación exige un contacto permanente entre las Oficinas de Planificación Central y Regional, en cada una de las fases del proceso; se tendrán que realizar a tiempo consultas mutuas sobre los problemas que se van confrontando y la Oficina Central deberá prestar asesoramiento técnico a las Oficinas regionales con miras a facilitar la eliminación de las inconsistencias entre uno y otro plan.

En todo caso, la coordinación de las labores de planificación regional por el nivel nacional es función primordial de CORDIPLAN. En la actualidad pertenece a la Dirección de Desarrollo Regional de Cordiplán, la cual debería reforzarse. En efecto, las dificultades inherentes al inicio de cualquier planificación regional y el carácter innovador de este tipo de experiencia plantean la necesidad de una unidad, la cual dentro de la Oficina Central del sistema de planificación oriente y coordine las labores de los ORCOPLANES, de forma más estrecha y continua. Todavía más necesaria es cuando se ve que de todos los ORCOPLANES exis-

211. Artículo 118.

tentes, uno sólo depende orgánicamente de la Oficina Central (NORORIENTE). Los demás son Corporaciones o Fundaciones. Cabe sin embargo destacar, el caso de CONZUPLAN cuyo personal y presupuesto están parcialmente a cargo de CORDIPLAN.

3.4. *La creación o redefinición de los organismos regionales para la promoción y el financiamiento del desarrollo económico y social*

3.4.1. *Introducción*

300. El deseo y la necesidad de impulsar el desarrollo de las diferentes regiones del país ha originado, desde hace varios años, la creación de organismos de ámbito regional con funciones y formas jurídicas muy diversas, tales como corporaciones, fundaciones, comisiones, agencias y sucursales financieras.

La estrategia de la reforma de la administración regional deberá principalmente estar dirigida a definir y uniformar los campos y niveles de acción de estos organismos con el fin de dotarlos de una forma jurídica adecuada para el cumplimiento de sus objetivos y evitar duplicaciones que conlleven al desperdicio de recursos humanos y financieros y que permita coordinar y compatibilizar la acción de estos órganos con los demás que actúan en la región, conforme a un plan de ámbito regional que a su vez deberá insertarse en forma coherente dentro del contexto del Plan de la Nación. En otras palabras, la reforma deberá precisar, reforzar y unificar el papel de las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

Ahora bien, siempre habría que partir de lo que existe actualmente y determinar cuáles son los tipos de entes que ejercen un papel y una acción positiva con respecto a la problemática originada por el desarrollo regional y su inserción dentro de un sistema de planificación integrado.

3.4.2. *La estrategia para la reforma de las Corporaciones Regionales de Desarrollo*

301. Tal como se señaló anteriormente,²¹² la Corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.), fue la primera corporación regional que se creó en Venezuela (29-12-69). En segundo lugar se creó la Corporación de los Andes (4-12-64), y desde fecha reciente existen la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA) (9-7-69), la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPORIENTE) (8-9-70), y la Corporación de Desarrollo de la Re-

212. Véase N° 272.

gión Centro Occidental (CORPO-OCCIDENTE) (23-12-71). Pese a que estas tres últimas Corporaciones se han concebido conforme a un mismo modelo, todavía existe gran disparidad entre las funciones que realizan todas ellas, en las cuales se ven concentradas atribuciones de promoción del desarrollo de financiamiento de gestión industrial directa, de participación en empresas mixtas, de planificación global del desarrollo de la región y de coordinación de organismos públicos.

El establecimiento de un sistema de desarrollo regional exige que se defina el papel de las Corporaciones como entes fundamentalmente de promoción del desarrollo y de financiamiento de programas específicos de interés regional. En efecto, un sistema de desarrollo regional supone un reajuste estructural de todo el sistema económico y un cambio cualitativo de las relaciones entre los entes de ámbito nacional y los entes de ámbito regional.

Así, en primer lugar, las Corporaciones de Desarrollo Regional deben realizar actividades de promoción del desarrollo de la región entre las cuales se destacarían las siguientes:

- a. Promover y programar en estrecha colaboración con el ORCOPLAN, la ejecución de proyectos para el desarrollo de la Región, conforme a los lineamientos del Plan de la Región y del Plan de la Nación.
- b. Estudiar en cooperación con el ORCOPLAN, los recursos físicos, económicos y humanos de la región, con el fin de identificar las áreas prioritarias y posibles para la acción de fomento e impulsar y coordinar la realización de estudios por parte de los organismos públicos y privados que se inicien con esta finalidad.
- c. Divulgar eficazmente las posibilidades de desarrollo de la región para atraer la inversión de capitales hacia la misma e interesar a los inversionistas locales, nacionales y extranjeros, en proyectos que favorezcan y correspondan al desarrollo de la región.
- d. Asesorar a los organismos públicos y privados en la elaboración y ejecución de proyectos de interés regional.
- e. Promover y colaborar con la promoción de asociaciones, fundaciones y sociedades que tengan a su cargo la realización de actividades que interesen el desarrollo regional. A estos efectos, la participación del Estado en estos organismos, y en particular en las fundaciones, deberá canalizarse por intermedio de las Corporaciones.
- f. Asistir en el establecimiento de centros de estadísticas regionales de utilidad para todos los entes públicos y privados.
- g. Promover y financiar, en coordinación con los entes correspondientes, programas destinados a la formación, capacitación y adiestramiento permanente de los recursos humanos de la región.

h. Asumir, por delegación, cualquier programa de acción regional que dependa de otros organismos del Estado.

En segundo lugar, las Corporaciones de Desarrollo Regional deberán desarrollar actividades de financiamiento al desarrollo. En efecto, en nuestro país, el Estado realiza múltiples actividades de financiamiento a la gestión económica, tanto pública como privada. Esta situación se origina por la circunstancia particular de ser el Estado la principal fuente de financiamiento frente a un ahorro privado insuficiente para acometer las tareas del desarrollo. Sin embargo, la preocupación del Estado para atender debidamente a la satisfacción de las necesidades y demandas de financiamiento ha producido en los últimos años una proliferación de instituciones financieras de diversa índole con el consiguiente encarecimiento de los costos de operación y con una alarmante falta de coordinación en la actividad crediticia, lo que origina confusión, duplicidades y altos desperdicios de recursos. Esta conclusión es válida, tanto a nivel nacional como a nivel regional, por lo cual deben acometerse, dentro del marco de la Reforma Administrativa, las acciones de simplificación y coordinación que permitan erradicar esta situación.²¹³

Por lo que respecta al financiamiento para el desarrollo regional esta actividad debe concentrarse principalmente en las Corporaciones Regionales de Desarrollo, bien sea que ellas asuman o coordinen directamente, o que se constituyan en el eje de un sistema regional de financiamiento para el desarrollo.²¹⁴

En el primer caso, las labores de financiamiento a la pequeña y mediana industria que se realizan actualmente mediante delegaciones estatales deben ser asumidas por las Corporaciones respectivas, así como las funciones que cumplen las sucursales de la Corporación Venezolana de Fomento, creadas en los últimos años.

En efecto, cuando se formulen los planes regionales, la actividad crediticia dejará de ser discrecional en cuanto a la selección de los programas prioritarios, razón por la cual se impone descentralizar el crédito.

En este sentido, habrá que distinguir entre el financiamiento a los programas que por su magnitud y por su naturaleza deberán ser considerados de interés nacional, de aquellos que deban enmarcarse dentro del nivel regional o estatal de planificación. En el primer caso, el financiamiento de los mismos corresponderá lógicamente al nivel nacional, mientras que en el segundo, será atribución de las Corporaciones regionales.

En el campo del desarrollo social las labores de financiamiento que realizan los órganos centrales deberán también regionalizarse

213. Véanse Nos. 237, 241, 247 y 259.

214. Véanse Nos. 122, 237, 268.

y colocar parte de sus atribuciones bajo la dirección de las Corporaciones Regionales. Sería necesario crear a tales efectos un organismo central que desempeñe en el campo del desarrollo social un papel similar al de la Corporación Venezolana de Fomento, siempre que no se enfoquen las inversiones sociales solamente como económicamente rentables a corto plazo, pero como altamente productivas a mediano y largo plazo en un sistema de planificación integral.

Por otra parte es sin duda inconveniente seguir promoviendo una política económica que sólo está orientada a comprometer con exclusividad los recursos presupuestarios ordinarios y extraordinarios del gobierno, en la ejecución de los proyectos de ámbito regional. El financiamiento proveniente del ahorro regional y nacional percibido por mecanismos apropiados para destinar estos recursos a los fines del desarrollo económico y social, no sólo permitiría aliviar las cargas a los ingresos ordinarios del Estado sino que ofrecería una valiosa cooperación y un gran impulso a la acción cumplida por el Estado y por los organismos de planificación y coordinación existentes.

En el orden de prioridades para la protección financiera se tendrá especial preferencia por aquellos proyectos que más contribuyan al pleno empleo y utilización eficiente de los factores humanos y de capital que en la región existan con abundancia. Por supuesto, en la estimación de estos proyectos deberá considerarse no sólo el aporte y rentabilidad económica de un proyecto determinado sino también la rentabilidad social del mismo, siempre que ésta quede efectivamente comprobada en los estudios y evaluaciones que deben preceder a cada proyecto o iniciativa pública o privada que se pretenda respaldar con la asistencia crediticia de cada Corporación de Desarrollo.

3.4.3. *La implementación de la reforma de las Corporaciones regionales*

302. La puesta en ejecución de los lineamientos señalados con respecto a las Corporaciones regionales exige, por una parte la creación de éstas en las regiones donde no existen y por otra parte, que se homogeneicen las Corporaciones existentes conforme al modelo de las recientemente creadas. Esta homogeneización se hará en base a un análisis de las competencias actuales de las Corporaciones en funcionamiento, para adecuarlas al nuevo papel que les corresponde desempeñar dentro de la estrategia del desarrollo regional.

En la actualidad no existen corporaciones regionales en las siguientes regiones definidas en el Decreto N° 72: Región Capital, Región Central, y Región Sur.

En cuanto a la Región Capital y Región Central, antes de procederse a la creación de la Corporación de Desarrollo de estas

regiones, parece aconsejable e indispensable analizar el papel que corresponde a la Corporación Venezolana de Fomento dentro del contexto de la nueva definición del desarrollo a nivel regional. En efecto, si las funciones crediticias que realiza esta Corporación por intermedio de sus sucursales o agencias situadas en las diferentes regiones pasan a ser ejecutadas por las respectivas Corporaciones regionales, parecería necesario redefinir sus funciones en el ámbito de su competencia. En particular, y si pasa a integrarse en el holding de financiamiento industrial del cual ya se ha hablado,²¹⁵ gran parte de la Corporación Venezolana de Fomento podría especializarse en la promoción del desarrollo de las regiones Capital y Central, para lo cual podrían considerarse como alternativas por una parte, la creación de una sola Corporación de Desarrollo para ambas regiones, y por la otra el desdoblamiento de parte de la Corporación Venezolana de Fomento en dos Corporaciones, una para cada región.

En cuanto a la Región Sur, quizás y a largo plazo, la Comisión para el Desarrollo de la Región Sur (CODESUR), dependiente del Ministerio de Obras Públicas, tendría que dar origen a la Corporación de desarrollo de esta región. Sin embargo, el carácter de región-frontera que tiene el sur del país hará necesario que se asignen a esta Corporación y al ORCOPLAN respectivo que también deberá crearse, ciertas facultades especiales que le otorgarían algunos matices diferenciales con respecto a las otras Corporaciones regionales.

Por otra parte dentro del marco de la reforma de la administración regional debería reorientarse, definirse con precisión y uniformizarse el funcionamiento de las Corporaciones existentes en la actualidad: Corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.), Corporación de Los Andes (CORPOANDES), Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA), la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPORIENTE), y la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental (CORPOCIDENTE).

En efecto, anteriormente se ha hecho referencia a que el complejo industrial que depende de la Corporación Venezolana de Guayana podría pasar a integrar un holding del sector industrial adscrito al Ministerio de Industria y Comercio.²¹⁶ El sentido de esta reforma radica en que la gestión de estas industrias básicas para el desarrollo nacional no debe estar en una Corporación Regional sino que debe estar junto a la gestión de otras industrias básicas y dependiendo de un holding industrial nacional. En conexión con esta propuesta, sea que la propia Corporación Venezolana de Gua-

215. Véanse Nos. 127 y 237.

216. Véanse Nos. 128 y 238.

yana pase a ser la parte inicial de ese holding industrial, sea que esas funciones se atribuyan a un organismo especial que se cree al efecto, se haría necesario, en el primer caso, una Corporación de Desarrollo para la Región Guayana y en el segundo, redefinir las funciones de la actual Corporación Venezolana de Guayana para ponerla en capacidad de actuar en conformidad con el papel y el sentido que le corresponde en el ámbito definido por la reforma regional.

En cuanto a la Corporación de Los Andes, ésta desde 1969 ha venido realizando una modificación en su actividad para convertirse más en un organismo de planificación y promoción del desarrollo que en un ejecutor de proyectos específicos como había sido su tendencia inicial, probablemente inspirada en las funciones de la Corporación Venezolana de Guayana. Para acelerar esta evolución, se hace necesario revisar el estatuto jurídico de su creación y dotarla de los recursos financieros que le permitan cumplir adecuadamente sus funciones redefinidas.

En cuanto a la Corporación de Desarrollo de las Regiones Zuliana, Nor-Oriental y Centro-Occidental, ellas han sido las primeras Corporaciones creadas con posterioridad al Decreto de Regionalización de 11 de junio de 1969. Sus estatutos se adaptan bastante bien al modelo de las Corporaciones que se plantean en este Informe; pero su acción debe insertarse dentro del esquema del desarrollo regional y asumir importantes funciones en el campo del financiamiento del desarrollo de las regiones para lo cual deberán ser dotadas de los recursos necesarios.

Por lo que respecta a la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana, ésta deberá, además de sus funciones financieras, asumir algunas de las funciones que en la actualidad realiza el Consejo Zuliano de Planificación y Coordinación (CONZUPLAN), en particular en cuanto a la formulación de proyectos.

Ahora bien, considerando a las Corporaciones en su conjunto, es necesario agregar: en primer lugar, que mientras se establece el sistema regional de planificación según el esquema indicado, algunas Corporaciones podrían seguir realizando funciones de planificación y coordinación tal como se preveía en el artículo 17 del Decreto N° 72 sobre regionalización del desarrollo, pero con la advertencia de que esta asignación de atribuciones debe ser provisional porque no corresponde a la naturaleza de las actividades de promoción y financiamiento que deben realizar las Corporaciones.

En segundo lugar, que para el cumplimiento de sus funciones, y específicamente la de promover un sector empresarial nacional, las Corporaciones de Desarrollo podrían funcionar como holding para gestionar algunas de sus actividades tales como financieras o industriales, mediante la constitución de empresas subsidiarias de la Corporación.

Por último, se estima aconsejable extender a todas las Corporaciones la disposición contenida en las leyes de CORPOZULIA, CORPONENTE y CORPOOCCIDENTE en virtud de la cual, éstas establecerán a comienzos de cada ejercicio económico una tasa de rendimiento de su patrimonio neto que permita dentro del marco de sus obligaciones para la comunidad preservar y aumentar los recursos para el mejor cumplimiento de sus fines.

4. CONCLUSION: LA REFORMA DEL DECRETO N° 72 SOBRE REGIONALIZACION ADMINISTRATIVA

4.1. *Introducción*

303. La reforma de la administración regional es quizás uno de los aspectos más complejos y difíciles de la reforma administrativa, es decir, del proceso de transformación de las instituciones administrativas para viabilizar el desarrollo. En el campo de la reforma de la administración regional, sin embargo, se estima que no solo se requerirá un cambio de actitud en la forma tradicional de enfocar los aspectos institucionales del desarrollo, sino que exigirá una movilización aún mayor de todos los sectores nacionales, como requisito indispensable para su realización. Es claro que este proceso no podrá ser logrado a corto plazo, pero su continuación debe ser impulsada de inmediato, con paso firme y con claridad de objetivos y de las posibilidades y recursos del mismo.

Por tal razón, la Comisión de Administración Pública en su carácter de órgano orientador del proceso de reforma administrativa, ha examinado a fondo el problema de la regionalización de la Administración Pública venezolana, y como resultado de esos estudios, se han formulado a través de este Informe una serie de planteamientos que condujeron inexorablemente a la reforma del Decreto N° 72 sobre Regionalización de Venezuela promulgado por el Ejecutivo Nacional el 11 de junio de 1972.

Esas proposiciones de reforma se plasmaron en un Ante-Proyecto de Decreto sobre Regionalización Administrativa, que presentó la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, y cuyas orientaciones generales han sido acogidas en el Reglamento de Regionalización Administrativa, promulgado por el Ejecutivo Nacional mediante Decreto N° 929 de fecha 5 de abril de 1972.²¹⁷

A continuación se exponen los lineamientos generales de la reforma del Decreto N° 72 contenida en el citado Reglamento de Regionalización Administrativa.

217. Véase en el Apéndice N° 11 de esta Segunda Parte del Informe.

4.2. *La estructuración de un nivel administrativo y de gobierno a nivel de región*

4.2.1. *Las Regiones Administrativas*

304. En primer lugar, en el Reglamento se amplía el ámbito de ordenación previsto en el Decreto haciéndolo extensivo no sólo a las actividades del Ejecutivo Nacional, sino también a las de las administraciones estatales y municipales en todo el país.

En cuanto a las regiones administrativas, el Decreto de Regionalización Administrativa ha mantenido la división del territorio nacional en ocho regiones, incluida la modificación que posteriormente se hizo en la Ley de Reforma Parcial de la Ley de la Corporación de los Andes de fecha 2 de agosto de 1971 publicada en Gaceta Oficial N° 29.623, de fecha 24 de septiembre de 1971.

Sin embargo, como se considera conveniente que los organismos competentes en la materia realicen estudios que posteriormente posibiliten extender la jurisdicción de alguna región o modificar el ámbito de otras, se contempla en el párrafo Único del artículo primero del Reglamento de Regionalización Administrativa la posibilidad de ajustar estos límites.

En relación al Area Metropolitana de Caracas, en el Reglamento se mantiene lo dispuesto en el Decreto 72, no habiendo sido acogido lo que se propuso en el anteproyecto elaborado por la Comisión de Administración Pública en lo que atañe a la coordinación de actividades dentro del Area Metropolitana de Caracas, y su regulación provisional por vía de Decreto, y lo referente al auspiciamiento de la constitución de mancomunidades entre las jurisdicciones municipales del área, por parte de los órganos del Ejecutivo Nacional.

Ahora bien, es evidente que la planificación del desarrollo requiere de una amplia gama de actividades que van desde la búsqueda de información hasta la ejecución y control de los programas, con una permanente interacción entre ellos. Por ello, se considera que la división del país en regiones no puede ser hecha desde el único punto de vista de regiones homogéneas o administrativas —aun cuando se reconoce que ese concepto constituye una base apreciable— sin que se tomen en cuenta las múltiples funciones de las regiones en relación al desarrollo nacional.

Conforme a ese planteamiento, ningún criterio de definición de regiones por sí solo puede ser suficiente para el desempeño de las actividades que requiere el desarrollo regional, por lo cual se hace necesario utilizar varias categorías de regiones que serían usadas mediante un sistema de superposición. Por tanto, ha sido establecido en el Reglamento citado en el Capítulo relativo a la Desconcentración de la Administración Pública, la posibilidad de crear independientemente de las regiones administrativas que se establecen en el artículo 1°, las

áreas de programación especial y las subregiones técnicas. (Artículo 24).

De acuerdo a dichas normas las circunscripciones regionales previstas en el Reglamento serían las siguientes:

En primer término, la auténtica región administrativa que puede ser definida como un "área funcional y nodal a quien se aplica un conjunto de políticas de acción para su desarrollo integrado". La región administrativa forma parte de un sistema complejo y completo de regionalización, que abarca la totalidad del territorio nacional y toma en cuenta los objetivos nacionales del desarrollo. Esas Regiones permiten uniformizar la actividad de la Administración Pública Nacional y formar el marco de la Planificación y Administración de los programas regionales de desarrollo integrado, como parte esencial de la política de desarrollo nacional. Por ello, las regiones administrativas deben estar orientadas hacia un centro y ese centro cumplirá las funciones de desarrollo básico, tales como la toma de decisiones, servicios, comunicaciones, etc.

Por otra parte, es de destacar que en esta división regional coherente, no hay brechas ni superposiciones entre las partes que la integran, lo cual es fundamental a los efectos de regionalizar el Plan Nacional, lograr la desconcentración administrativa y la elaboración y ejecución de planes regionales. Además, constituye una unidad que, dada la intensidad de sus relaciones internas, los efectos de una inversión en ella son de una repercusión muy intensa.

Ahora bien, independientemente de las regiones administrativas se prevén las áreas de programación especial y las subregiones técnicas.

En efecto, en segundo lugar y superpuesto, a las regiones administrativas, podrían establecerse las áreas de programación especial, que son instrumentos para la distribución racional de los fondos de inversión sectorial y para el desarrollo de programas específicos. Estas áreas pueden atravesar las regiones administrativas y sus límites son imprecisos ya que abarcarán las zonas que sean necesarias para el desarrollo del programa o recurso de que se trate. Mediante el establecimiento de estas áreas se solucionarán problemas de desarrollo de recursos, como por ejemplo el agua con fines múltiples o bien de desarrollo agrícola cuya división, por su ubicación en más de una región, iría en detrimento del desarrollo nacional.

Por último y a objeto de solucionar problemas de zonas menos dinámicas dentro del marco de las regiones administrativas, se pueden constituir como sub-regiones técnicas aquellas áreas que presentan determinadas características físicas o un alto grado de depresión y que, por tanto, aconsejan tratarla como una unidad al planificar el desarrollo integrado de la región administrativa.

Ahora bien, estos dos últimos tipos de circunscripción especiales funcionarían sólo para fines específicos y su creación estaría restringida a los casos especiales que, debidamente razonados, presenten a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, tanto los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado, como los ORCOPLANES, Estados y Corporaciones o Fundaciones de Desarrollo Regional.

En todo caso, se insiste en que las regiones administrativas, son fijas y a ellas deberán adaptarse todos los organismos de la Administración Pública Nacional; es decir, que a los efectos del proceso de regionalización en sí mismo es la región administrativa la que tiene validez y constituye la unidad regional para fines administrativos y de planificación de las regiones. Sin embargo, esto no impide que, para el desempeño de la amplia gama de actividades que requiere el desarrollo nacional, se establezcan en forma superpuesta los otros dos tipos de circunscripciones especiales de que se ha hablado.

4.2.2. *La desconcentración administrativa en las Regiones*

305. A los efectos de la instrumentación de las medidas generales sobre desconcentración administrativa, se prevé que los organismos de la Administración Pública Nacional establezcan a nivel regional una estructura administrativa para la programación y ejecución de las actividades de ámbito regional previéndose además, la delegación de firma en los funcionarios que tengan a su cargo la dirección de dependencias regionales, sobre los asuntos que concierne a la región.²¹⁸

En esta forma queda institucionalizado el proceso de la desconcentración administrativa que hasta ahora estaba rodeado de una serie de dudas e impresiones por ausencia misma de un instrumento legal que estableciera hasta dónde debían llegar las implicaciones y proyecciones de la adaptación de los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado, al proceso de regionalización.

En este sentido y como quiera que la desconcentración implica revisión de las atribuciones de la Administración Central, hay que determinar cuáles tareas no pueden desconcentrarse por ser de la esencia misma del nivel nacional. Esta decisión resulta indispensable pues de lo contrario sólo se lograría reforzar aún más el centralismo dominante en nuestra Administración Pública. Por ello, se plantea la necesidad de hacer un estudio exhaustivo que conduzca

218. Véase además el Reglamento de Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional publicado en el Apéndice N° 2 de esta Segunda Parte del Informe.

a la determinación de las actividades que puedan desconcentrarse, a objeto de elaborar posteriormente un texto legal sobre el proceso regional que especifique las competencias de las regiones.

Por otra parte, la delegación de autoridad necesaria en este proceso, implica modificar el comportamiento frente al nivel regional. Esta política requiere una revisión de los métodos y atribuciones de las administraciones centrales y la asignación de medios humanos y materiales a los niveles inferiores. En efecto el proceso de toma de decisión debe reglamentarse a fin de que no se tenga que depender siempre de las directrices de la Capital, pues esto elimina de hecho toda autonomía en las dependencias del interior; y en sentido inverso, existe el riesgo de que la Administración Central acapare de tal forma las tareas ejecutivas que se encuentre materialmente incapaz para elaborar las políticas generales.

Este otorgamiento de poder a nivel de región requiere a su vez de una reglamentación para que puedan ejercerse determinados controles que son necesarios. Ello originará inevitablemente una estructura de organización más compleja ya que existirá un nuevo nivel, que es el regional, y una delegación más amplia de atribuciones, lo que viene a significar un cambio en la estructura organizativa a nivel regional, cuyas peculiaridades se han explicado extensamente en este Informe.

Ahora bien, las razones por las cuales es necesario establecer una norma sobre la realización de la desconcentración administrativa con criterio sectorial no fueron acogidas en el Reglamento de Regionalización Administrativa y por ende la figura del representante regional del Sector no fue instituida. Sin embargo, se pone énfasis en la necesidad de que cada organismo debe crear a nivel de cada región, una Delegación o Dirección Regional, para la programación y coordinación de la ejecución de dichas actividades, en tanto no sea contrario a la naturaleza del servicio prestado.

4.2.3. *Los órganos para un gobierno regional: el Comité Regional de Gobierno*

306. Ya se ha afirmado que la reforma de la Administración Regional sólo podrá llevarse a cabo plenamente con la participación de las entidades nacionales y locales o sea mediante lo que se ha llamado la concentración participativa de esos niveles en el proceso de regionalización.²¹⁹ En este sentido, se ha estimado que una de las formas de instrumentar la participación de las entidades estatales dentro de este proceso es a través de la creación de una Conferencia, Consejo o Comité de Gobierno Regional y así se ha consa-

219. Véanse Nos. 285 y siguientes.

ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA PREVISTA EN EL DECRETO
 No. 929 SOBRE REGIONALIZACION
 1972

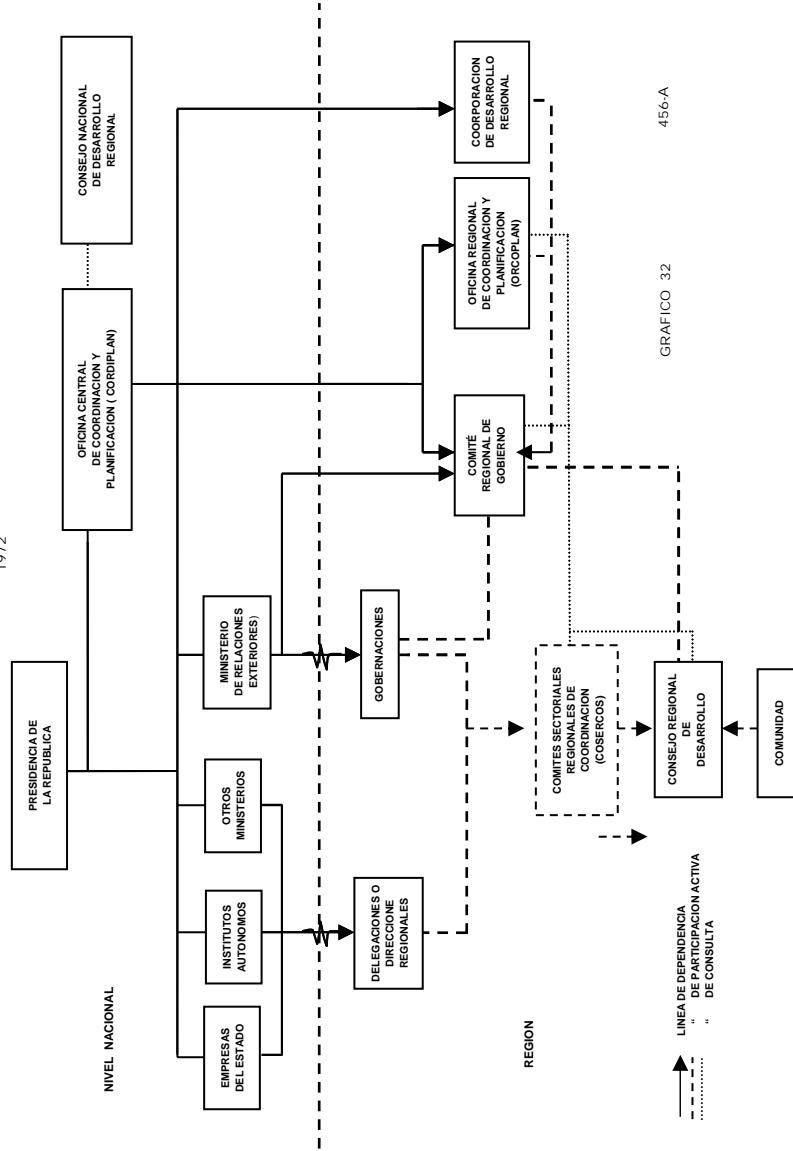


GRAFICO 32 456-A

grado en el Reglamento de Regionalización administrativa bajo la denominación de Comité Regional de Gobierno.

Este Comité Regional de Gobierno conlleva la incorporación de los Gobernadores como elementos activos de las Regiones, de manera de garantizar la continuidad y uniformidad administrativa y política dentro de la región. Este organismo, con el potencial político que tendrá, se encargará de la coordinación efectiva entre la Administración Pública Nacional en la región y las entidades Estadales y Municipales, así como de vigilar la ejecución del Plan de Desarrollo Regional respectivo y por tanto, del Plan de la Nación en lo referente a la Región.

En efecto, a través de este Comité se podrán canalizar las iniciativas locales y lograr realmente la total integración de los distintos elementos que componen la región para avanzar en el proceso de incorporación de las regiones al desarrollo del país. La Administración regional se convertirá en esta forma en vocero directo de la región y de las divisiones político-territoriales que la integran.

El Comité Regional de Gobierno constituirá así el órgano de autoridad regional; órgano necesario a nivel regional ya que, de lo contrario, todos los organismos actuando autónomamente en la región tenderían a la larga hacia la anarquía. Si hasta ahora no se ha sentido esta falla es porque efectivamente aún no ha habido regionalización en gran escala, sino solamente estudios y tentativas de adaptación a las regiones establecidas en el Decreto N° 72. El impulso al proceso de regionalización que implica el Reglamento de abril de 1972, exige, al contrario, el establecimiento de este Comité como embrión de un futuro gobierno regional.

Por otra parte, el Comité Regional de Gobierno por su composición y su autoridad política podrá evitar que se produzcan los problemas originados por la ausencia de instrumentos legales para lograr la coordinación, lo que se traduce en duplicación de actividades y competencias entre las distintas entidades nacionales y estadales al prestar los mismos servicios a los mismos usuarios.

Ahora bien, como se ha expresado, el Comité Regional de Gobierno será el centro de poder de la Región y tendrá entre sus atribuciones principales, labores de coordinación y de planificación regional. Por ello deberá corresponder al mismo la coordinación de las actividades de la Administración Pública Nacional, Estadal y Municipal.

4.3. La Coordinación y Planificación a nivel de Región

4.3.1. Los Comités Sectoriales Regionales de Coordinación

307. La coordinación aludida, la cual hasta la publicación del Reglamento de Regionalización Administrativa y conforme al dero-

gado Decreto N° 72 sólo estaba prevista a través de los denominados Comités Regionales de Coordinación (CORECO), con el nuevo Reglamento ha quedado institucionalizada con criterio sectorial mediante unos Comités Sectoriales Regionales de Coordinación, que estarán presididos por el Presidente del Comité Regional de Gobierno o en su defecto por el Presidente de la Corporación de Desarrollo Regional correspondiente o por el Director de la Oficina Regional de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN). Quedarán además integrados por los Delegados Regionales de los Ministerios, de los Institutos Autónomos y de las Empresas del Estado a que se refiere el artículo 26 del Reglamento y que conforman el sector y actúan en la región; por sendos representantes de los organismos estatales, municipales o privados que se consideren convenientes, y por un representante de la Oficina Regional de Coordinación y Planificación, quien actuará como Secretario del Comité.

Con estos Comités Sectoriales Regionales de Coordinación se logra armonizar a nivel regional la política sectorial. En esta forma los organismos que actúan dentro del Sector establecerán su política de acción y ello hará posible la realización de los planes regionales y por ende la coordinación a nivel regional. De no establecerse esta organización sectorial, sería repetir a nivel regional los problemas que se tienen actualmente a nivel central por la falta de unificación de acción intrasectorial.

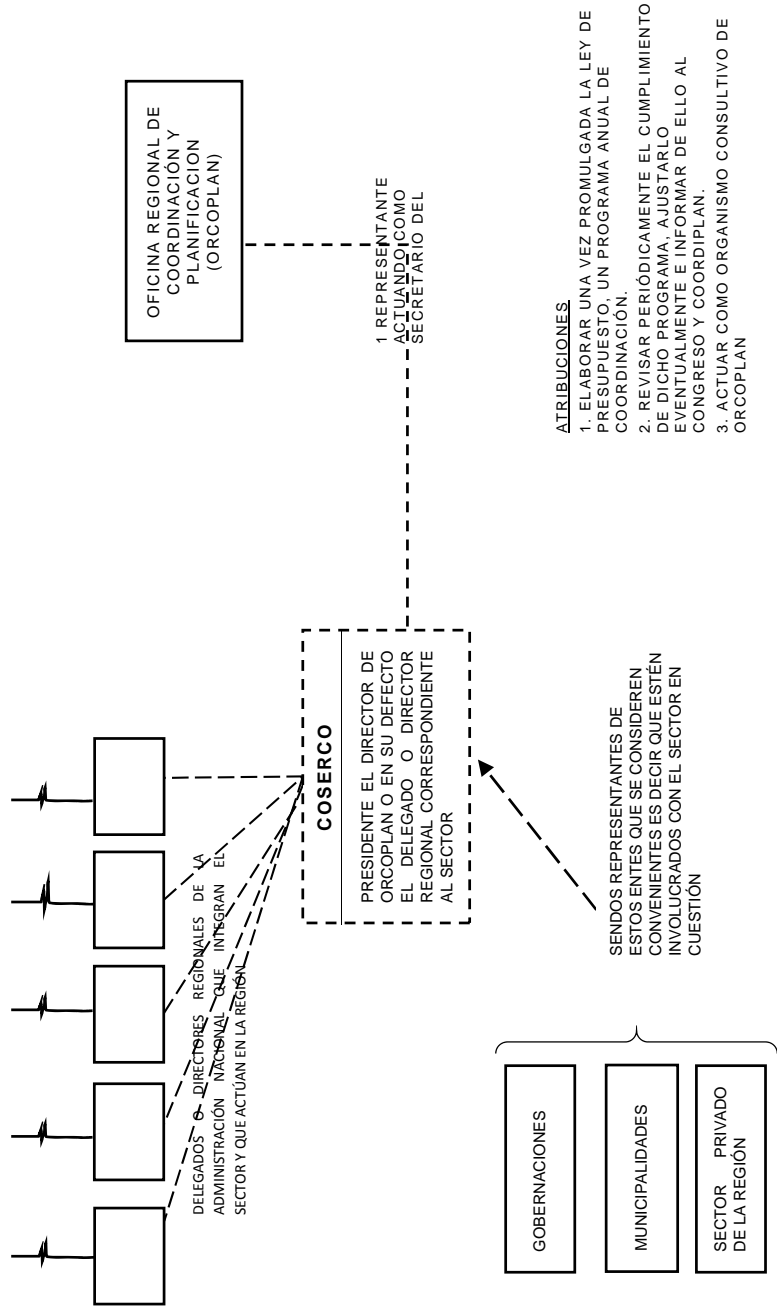
Dichos Comités actuarán como organismos consultivos del Comité Regional de Gobierno y deben conocer igualmente de la situación económica regional y de los problemas de inversión pública en su Región.

En cada una de las regiones administrativas deberá funcionar además un Consejo Regional de Desarrollo de carácter consultivo el cual cumplirá también labores de coordinación, pero a nivel más general, con todas las fuerzas vivas de la región, lo que se desprende de su propia composición, pues están integrados por los miembros del Comité Regional de Gobierno, los Presidentes de las Asambleas Legislativas, un representante de cada uno de los Ministerios, dos representantes de los Concejos Municipales y sendos representantes de los sectores culturales, laborales, de producción, comercio y servicios y de los colegios profesionales de la región.

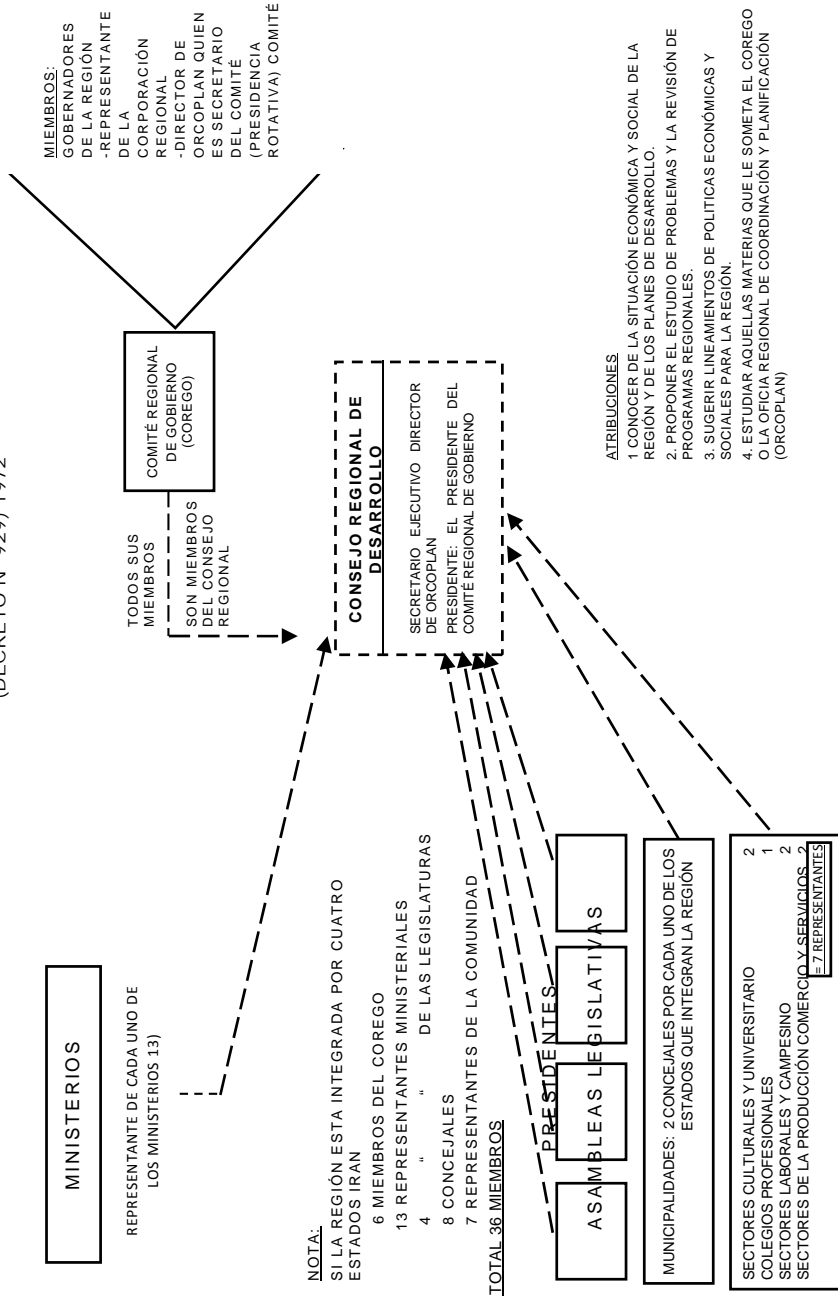
4.3.2. *La planificación regional*

308. En relación con la planificación del desarrollo regional, esta corresponderá también al Comité Regional de Gobierno, conforme a los lineamientos contenidos en el Plan de la Nación y a las directivas establecidas por el Ejecutivo Nacional por órgano de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LOS COMITÉS SECTORIALES REGIONALES DE COORDINACIÓN
(COSERCO - DECRETO N° 929)



INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS REGIONALES DE DESARROLLO
(DECRETO N° 929) 1972



En ese sentido el Comité tendrá a su cargo la vigilancia y cumplimiento del Plan, así como la coordinación de las actividades para el logro de la metas en él establecidas.

Ahora bien, es conveniente recordar que si en los actuales momentos el desarrollo del proceso de regionalización es incipiente, no lo será así dentro de poco tiempo por lo que debe estudiarse la posibilidad de crear nuevos instrumentos administrativos y políticos a través de las reformas constitucionales y legales que sean menester.

Sin embargo, como quiera que estos cambios básicos y hasta drásticos no son factibles a corto plazo, las medidas a tomarse en lo inmediato deben considerar las posibilidades legales que se poseen actualmente que son, por otra parte, de gran valor para la buena marcha del proceso. Por ello se insiste en destacar la importancia del papel de los Gobernadores y sus posibilidades dentro de cada región para canalizar el desarrollo regional a través de acuerdos de trabajo con las divisiones político-territoriales e incorporarlas en el proceso de planificación.

4.3.3. *La Oficina Regional de Coordinación y Planificación*

309. Como órgano asesor permanente del Comité Regional de Gobierno, deberá funcionar en cada una de las regiones administrativas una Oficina Regional de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN) dependiente de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN).

Las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación son órganos eminentemente técnicos a cuyo cargo está la elaboración del Plan Regional y una serie de atribuciones que son complementarias a la planificación de los recursos de cada región, tales como el estudio de las necesidades de desarrollo, la incidencia de las inversiones públicas y privadas, la proposición de las políticas de desarrollo regional, el asesoramiento a las administraciones estatales y municipales en la elaboración y control de ejecución de sus presupuestos, etc.

Sin embargo, la idea de que sirviera de enlace entre las administraciones estatales y municipales y la Comisión de Administración Pública, a los efectos de la política de reforma administrativa y hacer las veces de núcleo regional de ésta, no se logró institucionalizarla.

4.4. *El financiamiento al desarrollo regional*

310. En relación con el financiamiento del desarrollo regional se establece que se canalizará a través de las Corporaciones de

Desarrollo Regional existentes²²⁰ y en las regiones donde ellas no han sido aún creadas las actividades de financiamiento deberán realizarse por intermedio de la Corporación Venezolana de Fomento.

Se ha concebido esta centralización del crédito a nivel regional porque se considera evidente que debe existir una unidad de criterio para desarrollar proyectos y explotar recursos en cada región.

Por otra parte, esta medida permitirá que la distribución de los créditos se haga en conformidad con el Plan Regional que a su vez se inserta en el contexto más amplio del Plan de la Nación.

Ahora bien, esta idea conduce en todo caso a plantear la necesidad de reforzar las Corporaciones de Desarrollo Regional y unificarlas en su forma jurídica, a objeto de que exista unidad de acción en un amplio grado.

4.5. *El Consejo Nacional de Desarrollo Regional*

311. En el Reglamento se crea una nueva figura, la del Consejo Nacional de Desarrollo Regional, el cual es de carácter consultivo y funcionará en la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República y estará presidido por el Jefe de la Oficina. Este Consejo estará integrado por: a) los miembros del Directorio de la Oficina Central de Coordinación y Planificación; b) los Gobernadores que presidan los Comités Regionales de Gobernadores; c) los Presidentes de las Corporaciones de Desarrollo Regional o del organismo que haga sus veces en las regiones donde estas no existan; d) los Directores de las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación o quien haga sus veces donde no funcionen tales Oficinas; e) el Presidente del Organismo Económico que agrupe a la mayoría de las diversas organizaciones empresariales del país; f) el Presidente del Organismo que agrupe a la mayoría de las organizaciones laborales del país; g) el Presidente del Organismo que agrupe a la mayoría de las organizaciones campesinas del país; y h) el Director de Desarrollo Regional de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, quien actuará como Secretario Ejecutivo del Consejo.

El Reglamento establece además que en las oportunidades que lo considere conveniente el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, podrá invitar a participar en las deliberaciones del Consejo Nacional de Desarrollo Regional a representantes de los organismos encargados en el país de la ayuda técnica y financiera a los Municipios del país, con el objeto de contribuir al fortalecimiento de proyectos concretos de desarrollo de la comunidad y fomento municipal, así como de los que se ocupan de promover la cooperación intermunicipal entre los cuales se destacan la Fundación para el Desa-

220. Véanse Nos. 300 y siguientes.

rrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN) y la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal (AVECI).

Las atribuciones del Consejo Nacional de Desarrollo Regional son: Conocer de las situaciones económicas y sociales de las diversas regiones, sus planes y verificar su armonización; proponer al Ejecutivo Nacional a través de CORDIPLAN, políticas económicas y sociales, relativas al desarrollo regional; y estudiar todas aquellas materias que someta a su consideración el Presidente de la República, el Consejo de Ministros o el Comité de Trabajo Interministerial que se designe específicamente para las cuestiones de desarrollo regional.

CAPITULO TERCERO

LA REFORMA MICRO-ESTRUCTURAL EN LOS MINISTERIOS

1. INTRODUCCION: LAS METAS A CORTO PLAZO

312. Dentro del programa de la Reforma Administrativa en el campo estructural, desde inicios de 1970 surgió la necesidad de acometer, a corto plazo, el estudio y posterior adopción de la estructura organizativa de los diversos organismos públicos a los programas y funciones que les han sido asignados en el proceso de desarrollo económico y social. En esta forma, conforme a las previsiones del Decreto N° 141 de 17 de diciembre de 1969 se programó y propuso en el seno de cada Ministerio la reforma estructural de los mismos y se inició el estudio de las propuestas respectivas para los demás organismos de la Administración Central, los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y las Empresas del Estado.

Para estos efectos, y de acuerdo a la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970 mediante la cual se establecen los Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional, ha correspondido a los respectivos Consejos de Reforma Administrativa y Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, en estrecha cooperación y con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, la realización de un micro análisis y diagnóstico de las estructuras, sistemas y procedimientos existentes en el respectivo organismo con vistas a la formulación de las diversas propuestas de reforma estructural y a su ejecución a partir del año 1970.

La justificación de esta reforma micro estructural parte de la constatación, de que la estructura actual de las diversas unidades públicas de la organización administrativa nacional considerada en

sí misma, ha sido también el resultado de un crecimiento irracional producido a medida que el Estado ha ido asumiendo nuevas funciones y cometidos.

El crecimiento de los diversos entes de nuestra Administración Pública, asimismo, se ha realizado por un proceso de agregación y de desgajamiento sucesivo de direcciones, oficinas y unidades, lo que ha dado origen con mucha frecuencia a duplicidad de funciones. En la actualidad, por tanto, no existe una precisa correspondencia entre las diversas funciones asignadas a los organismos del Estado, los sectores de planificación del desarrollo económico y social, y las competencias de los diversos entes de la Administración Pública, situación que es necesario corregir.

Frente a ese crecimiento desorganizado se impone como primera medida de transformación, una reforma que busque establecer no sólo una reorganización estructural de la Administración Pública en su conjunto, como se pretende con la reforma macro-estructural, tal como se ha indicado,²²¹ sino una organización en cada entidad pública, que evite duplicidad y dispersión de funciones, y que permita, a través de una racional delegación de autoridad y responsabilidad, cumplir con los objetivos y cometidos estatales. Por supuesto, dicha reforma estructural debe proponerse una vez analizados los cambios requeridos, a la luz de la institución y en relación con el sector respectivo, considerándolos como un todo, y no en razón exclusiva de la institución en sí misma.

De este modo, la reforma que se ha iniciado en el campo micro estructural, ha tenido en cuenta que cada organismo público es parte de un sector de actividad y debe en consecuencia insertar su acción dentro del marco más amplio de la programación del sector y acomodar su estructura a la realización de los objetivos que se le señalan en dicha programación.

Esta adecuación de los organismos públicos a la exigencia de la planificación se ha propuesto no solamente en los Ministerios y demás organismos de la Administración Central sino también en los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y en las Empresas del Estado.

A los efectos del desarrollo de esta reforma estructural micro administrativa, en todos los organismos públicos, de conformidad con los Lineamientos de la Instrucción RA-1 de 13 de mayo de 1970, se ha iniciado o realizado un diagnóstico destinado a suministrar la información requerida para la programación de la reforma macro-estructural.²²²

221. Véanse Nos. 43 y siguientes.

222. Véanse Nos. 45 y siguientes.

En efecto, como punto de partida para la reforma administrativa que se ha propuesto en cada Ministerio y que deberá proponerse en todos los organismos de la Administración Central, en cada Instituto Autónomo y demás establecimientos públicos y en cada Empresa del Estado, se ha analizado y diagnosticado, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, la estructura y cometidos de la Institución, como un todo, a fin de lograr la adaptación de la estructura organizativa de la misma a la planificación del desarrollo económico y social y a sus propios objetivos y cometidos. Por esta razón, asimismo, se ha querido determinar en cada organismo público la conveniencia de su estructura desde el punto de vista organizativo, a los fines de proponer las medidas de racionalización necesarias, por una parte; y por la otra, se ha querido analizar la participación de organismos en la planificación del desarrollo económico y social de la Nación.

313. Debido a la excesiva ampliación y diversificación de las funciones de cada Ministerio y de cada uno de los demás organismos públicos y a la proliferación de unidades operativas y administrativas (Oficinas y Direcciones) en los mismos, se hizo necesario acometer desde inicios de 1970 un análisis de dichas estructuras, a fin de determinar los diversos supuestos de duplicidad, superposición y dispersión de funciones en las diversas dependencias de los diferentes entes públicos, e inclusive del sector respectivo, con la precisión de los consiguientes problemas de falta de coordinación, de la interferencia de funciones y de dilución de responsabilidades.

Para obviar estos inconvenientes, en cada organismo público se ha buscado proponer las medidas tendientes a lograr una homogeneización de funciones de manera de evitar la excesiva creación de unidades organizativas, y la duplicidad de aquellas. En particular, dentro del proceso de reforma micro administrativa se ha previsto la implementación de reformas tendientes a precisar con exactitud las esferas de competencia de los diversos órganos, así como a eliminar o fusionar determinadas unidades organizativas cuando sea necesario. En muchos casos, ha resultado imprescindible proponer la reconcentración de funciones dispersas entre las distintas dependencias del organismo respectivo e inclusive del sector, tratando siempre de evitar la agrupación incoherente de las mismas. En los casos en que no era posible su agrupación, se ha exigido la proposición de los mecanismos de coordinación de actividades.

En efecto, se constató que el crecimiento desordenado y cada vez más amplio de las funciones tanto de los Ministerios como de los demás organismos públicos, ha provocado en éstos una excesiva multiplicación de oficinas, direcciones y dependencias diversas en sentido horizontal, lo que dificulta el ejercicio de las funciones de dirección, coordinación y control que corresponde realizar a los

órganos de Dirección Superior. Para obviar estos inconvenientes, en las propuestas de reformas que se han presentado, se han fijado criterios racionales para agrupar diversas unidades y direcciones, buscándose la formación de una estructura piramidal con el objeto de reducir el ámbito de control inmediato del titular superior del organismo, de elevar el nivel de los funcionarios adscritos directamente a los mismos, y de facilitar el proceso de delegación de atribuciones que consecucionalmente deberá realizarse.

En esta forma, se ha buscado definir en cada Ministerio, Instituto Autónomo y Empresa del Estado, los diversos programas que realiza y adecuar las estructuras organizativas a la realización de esos programas. De la observación de la actividad que realizan los diversos Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado, se ha desprendido que, en realidad, cada uno de ellos sólo realiza un número limitado de programas, pero que la proliferación de unidades administrativas tales como Direcciones, Oficinas Ministeriales, Consejos, Comités y dependencias diversas, impide precisar en una forma racional e indubitable el número y el ámbito de los programas que realiza el organismo. Por esta razón, dentro de la reforma micro estructural que se ha propuesto en diversos organismos públicos, se ha comenzado por definir el número y la extensión de los programas que desarrolla cada organismo, con el fin de adecuar la estructura organizativa a la óptima realización de esos programas.

Dentro de este orden de ideas, la estructuración de los diversos organismos en forma piramidal, de modo que haya un responsable para cada uno de los programas básicos que emprenda el organismo, se estima que permitirá brindar la continuidad y asegurar la orientación técnica en la prestación de los servicios y en la ejecución de los programas del organismo por una parte, y por la otra, velar por la supervisión y el control de la marcha de dichos programas. En vista de lo anterior, se ha definido para las diversas entidades públicas un orden jerárquico descendente, coincidente con el número y nivel de decisión para el desarrollo de los programas que se emprenderán en cada organismo, guardando que no se obstruya ni retarde la toma de decisiones y las necesarias comunicaciones de las diversas dependencias, a través del obligado empleo del mecanismo de delegación de atribuciones.

314. Dentro del marco de la reforma micro estructural, se ha emprendido simultáneamente, el diagnóstico de las funciones de cada organismo desde al ángulo jurídico. En este sentido, para lograr la reordenación de cada sector, y dentro de cada sector, la estructuración de cada organismo, se ha estimado necesario emprender el estudio, a la luz del ordenamiento jurídico vigente, de aquellas funciones previstas en las leyes que no se cumplen, o que se cumplen parcial o deficientemente, y de aquellas que se realizan

aún sin previsión legal o reglamentaria alguna o con deficiencias en su fundamentación jurídica. En base a ello, se propondrán al Ejecutivo Nacional para que tome las iniciativas conducentes ante el Parlamento, cuando fuere el caso, las modificaciones legales necesarias como parte de la reordenación funcional y estructural del organismo.

Del mismo modo se prevé realizar las reformas reglamentarias a que hubiere lugar, para lograr que el ordenamiento jurídico que rige los órganos de la Administración Pública no solamente permita, sino que facilite la participación del organismo en la tarea del desarrollo, mediante una racionalización de las estructuras administrativas.

315. Ahora bien, aun cuando la suprema coordinación de la planificación y ejecución de programas gubernamentales corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros, como lo establece el Artículo 6º del Decreto N° 492 de 30 de diciembre de 1958, ha sido un propósito definido por el Gobierno Nacional, el incorporar a todos los organismos públicos, cada uno en su campo específico de actividad, a la tarea de realizar la planificación de desarrollo nacional.

La integración del Sistema de Planificación, tal como se analiza en la Tercera Parte de este Informe,²²³ implica la existencia de una Oficina Central,²²⁴ destinada a auxiliar a los órganos superiores de decisión; y de Oficinas Sectoriales o Ministeriales correspondientes, las cuales deben coordinar su acción con la Oficina Central del Sistema.²²⁵ Por esta razón, dentro del diagnóstico y del microanálisis de cada organismo público, se ha querido determinar la conveniencia de la estructura del mismo y de la distribución de sus funciones respecto al proceso de planificación del desarrollo en el sector correspondiente. Esto implica ante todo, la realización de una evaluación detallada del proceso de programación que se cumple en el organismo, y al mismo tiempo, una evaluación del papel de los órganos que intervienen en la elaboración, ejecución y vigilancia del desarrollo de los planes, programas y proyectos. Como resultado de dicha evaluación, los diversos organismos públicos, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, han propuesto y propondrán las medidas de reforma que se estimen necesarias para hacer participar adecuadamente a la respectiva institución en el proceso de planificación de desarrollo económico y social.

A estos efectos, se ha tenido en cuenta que cada organismo público realiza una actividad parcial dentro de un sector de activi-

223. Véanse Nos. 350 y siguientes.

224. Véanse Nos. 79 y siguientes, 354 y 371.

225. Véanse Nos. 88 y 374.

dad pública,²²⁶ y que la consecución de las metas sectoriales y de las metas nacionales depende en definitiva de la adecuada coordinación entre los organismos responsables de lograr dichos objetivos. En virtud de ello, se ha decidido por el Consejo de Ministros,²²⁷ la reorganización de las Oficinas de Planificación y Presupuesto de los diversos organismos públicos, o la creación si fuere el caso, a fin de que cada organismo integre la práctica de programar dentro de su actividad normal y de que participe dentro del sistema nacional de planificación.

Por otra parte, uno de los objetivos establecidos en la Instrucción Presidencial que establece los Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa, se refiere a la necesidad de "que se mantengan controles eficientes y mecanismos de evaluación de las metas y de los gastos de la institución". Por esta razón, se ha considerado necesario estructurar en la Oficina de Programación y Presupuesto, las correspondientes unidades de evaluación y control de la ejecución de los programas. De este modo, si bien se descentraliza la responsabilidad en la programación de la actividad en cada organismo, esos programas deben en todo caso enmarcarse dentro de los lineamientos del Plan de la Nación y orientarse a la consecución de las metas que se establecen en el mismo. A estos fines, se ha concebido el presupuesto programa como mecanismo de vinculación entre el Sistema de Planificación y el Sistema de Presupuesto.²²⁸ En efecto, en nuestro país el plan de desarrollo económico y social de la Nación se ejecuta, por lo que respecta al sector público, a través del presupuesto anual. Ahora bien, el presupuesto ya no se concibe como una simple estimación de ingresos y una autorización de gastos, sino que es la traducción anual del Plan Quinquenal, lo que hace que la tarea de formulación del presupuesto sea una actividad destinada a definir los programas a ejecutar por el respectivo organismo durante el año fiscal. Por esta razón, en la reforma estructural que se ha emprendido en todos los organismos públicos se ha integrado en una sola unidad organizativa las tareas correspondientes a la formulación de los programas plurianuales del organismo y a la formulación del presupuesto anual.

Del mismo modo, para que cada organismo público pueda participar adecuadamente en la tarea de la planificación, se ha estimado necesario su participación en la elaboración y formulación de las estadísticas que interesan a las tareas de la planificación, habida cuenta de que la información estadística debe comprender

226. Véase N° 102.

227. Resolución de 29 de julio de 1970 y artículo 12 del Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios. Véase Apéndice N° 6 de esta Segunda Parte del Informe y Apéndice N° 1 de la Tercera Parte del Informe.

228. Véanse Nos. 429 y 443.

toda la información básica para la formulación de los planes y programas y para la toma de decisiones.

En virtud de las consideraciones que anteceden, durante el año 1970, en cada Ministerio, se han creado o reestructurado las Oficinas de Planificación y Presupuesto, en concordancia con los Lineamientos de la Instrucción RA-1, a fin de que las mismas realicen las siguientes funciones: 1º) el análisis e integración de los planes sectoriales y regionales del organismo conforme al Sistema Nacional de Planificación; 2º) la consolidación de las propuestas de presupuestos programas que presenten las respectivas dependencias del organismo, y sobre estas bases el asesoramiento a los órganos de decisión en la fijación de prioridades y en la formulación de proyectos de presupuestos programas de gastos del organismo; 3º) la formación y el mantenimiento de las estadísticas que interesan al organismo; y 4º) el control y evaluación de la ejecución de los planes asignados a las diversas dependencias del organismo.

Para el debido cumplimiento de estas atribuciones, las Oficinas Sectoriales de Programación y Presupuesto tendrán que iniciar un proceso de reorganización sobre la base de un diagnóstico de la participación del respectivo organismo en los sistemas involucrados de la reorganización: Sistema de Planificación Económica y Social, Sistema de Presupuesto y Sistema Estadístico.²²⁹

316. Por último, es necesario destacar que este diagnóstico estructural y las medidas de reforma que se han propuesto y se propongan en cada organismo, han sido elaboradas por éstos de conformidad con la estrategia que se ha trazado para la programación y ejecución de la Reforma Administrativa.²³⁰ En consecuencia, ha correspondido a los Consejos de Reforma Administrativa de cada Ministerio e Instituto Autónomo o Empresa del Estado, sobre la base de los estudios presentados por las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, decidir sobre el tipo y la extensión de las reformas que se adoptarán en los respectivos organismos. De este modo, la Reforma que se desarrolla a corto plazo, en el ámbito micro estructural, está bajo la responsabilidad de cada uno de los organismos públicos. Ahora bien, para garantizar que estas reformas se hagan de modo uniforme y simultáneo, se han dictado unos Lineamientos Generales que están contenidos en la Instrucción Presidencial RA-1, de fecha 13 de mayo de 1970, mediante la cual se establecen los Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional.²³¹

229. Véase Nº 88.

230. Véanse Nos. 17 y siguientes.

231. Véanse en el libro de la Comisión de Administración Pública "Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa", Caracas, 1970; y en el Apéndice Nº 7 de la Primera Parte del Informe.

Concebida así la estrategia de la Reforma Administrativa, es de hacer notar que, por una parte, se ha descentralizado la responsabilidad de la reforma, y por la otra se ha centralizado la normatividad en cuanto al contenido de la misma. A estos efectos, la Comisión de Administración Pública, como organismo asesor del Presidente de la República y del Consejo de Ministros para la programación y ejecución de la Reforma Administrativa, es la encargada de promover la realización de las acciones contenidas en la citada Instrucción y de evaluar el proceso de reforma que se va cumpliendo en los diversos órganos de la Administración, de conformidad con el cronograma elaborado para la ejecución de dicha reforma.

Como consecuencia de esta estrategia trazada por el Decreto N° 141 de 17 de setiembre de 1969, se ha establecido un Sistema Nacional de Planificación Administrativa,²³² constituido por un órgano central, la Comisión de Administración Pública, y unos órganos sectoriales, las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa (OCRA).²³³ Este sistema no persigue otro fin que la promoción del conjunto de acciones y medidas de carácter permanente y evolutivo, tendientes a transformar la Administración Pública para adaptarla a la exigencia del proceso de desarrollo económico y social.

Por tanto, la vinculación entre el sistema de planificación administrativa y el de planificación del desarrollo económico y social no puede ser más estrecha. Esta vinculación se manifiesta a nivel nacional, por la actual adscripción de la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y, se traduce, a nivel operativo, por el hecho de que las funciones que el citado Decreto N° 141 asigna a las Oficinas de la Reforma Administrativa, serán ejercidas, en los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado, por las correspondientes Oficinas de Programación y Presupuesto, tal como se prevé en el párrafo 8, literal f. de la Instrucción RA-1. Con la integración de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa a las Oficinas Sectoriales de Programación y Presupuesto, se aspira a lograr una racionalización de los sistemas administrativos en función de la ejecución de los programas y a facilitar la inclusión de las decisiones sobre reforma en los proyectos de presupuesto que formulen en cada organismo.

Ahora bien, con base en los diversos criterios antes expuestos sobre la reforma administrativa micro estructural, durante el pasado año 1970 y en los años sucesivos se han realizado las siguientes actividades de reforma en los Ministerios.

232. Véase N° 84.

233. Véanse Nos. 21 y siguientes y 88.

II. SENTIDO GENERAL DE LA REFORMA

317. Desde mediados de 1969 y particularmente durante el año 1970, en todos los Ministerios se tomaron las medidas conducentes a obtener las informaciones necesarias para programar las acciones tendientes a racionalizar las estructuras administrativas del Ministerio y adecuar estas estructuras a las exigencias de la planificación del desarrollo. Del mismo modo, los Ministerios acometieron los estudios necesarios a fin de acomodar su organización de forma tal que se diera cumplimiento a las previsiones del Decreto Nº 72 de 11 de junio de 1969, referente a la regionalización administrativa.²³⁴

La reforma estructural en los Ministerios que se ha propuesto durante ese lapso, y sobre la cual se insistirá en los años futuros, ha estado condicionada por tres criterios fundamentales: en primer lugar, la reconcentración de funciones que deberá realizarse en los mismos; en segundo lugar, el proceso de delegación de funciones que ya se ha iniciado en dichos organismos y, en tercer lugar, la redefinición de los diversos niveles de acción administrativa. Estos criterios muestran el sentido general de la reforma.

1. LA RECONCENTRACION DE FUNCIONES

318. En efecto, debido a la excesiva ampliación de las funciones de cada Ministerio y a la proliferación de unidades operativas y administrativas en los mismos, se ha previsto cuando lo exija la naturaleza específica de cada Ministerio, la reconcentración de estas diversas unidades administrativas bajo la dirección y coordinación de grandes Direcciones Generales, las cuales tendrán por función general brindar continuidad y asegurar la orientación técnica en la prestación de los servicios y en la ejecución de los programas del Ministerio, y además, entre otras, atender bajo la dirección de los Ministros y de los Directores Generales del Ministerio (Vice-Ministros), en su caso, a la prestación de los servicios y a la ejecución de los programas adoptados por las direcciones y dependencias a su cargo; velar por el eficiente desempeño de las funciones técnicas y administrativas de las direcciones y dependencias a su cargo, y coordinar y dirigir sus actividades; tener la representación del Ministro cuando éste lo determine, en actos o asuntos de carácter técnico o administrativo; y, en general, ejercer las diversas atribuciones que le delegue el Ministro.

Con esta reorganización en base a Direcciones Generales se persigue adecuar las estructuras ministeriales a los diversos sectores o programas que se ejecuten en cada uno de estos organismos. Así, una vez definidos los sectores o programas dentro del Ministerio,

234. Véanse Nos. 269 y siguientes.

se ha estimado necesario concentrar las diversas direcciones, oficinas y dependencias diversas que realizan funciones encaminadas a la ejecución del mismo sector o programa, y ponerlas bajo la coordinación y supervisión de un Director General. El número de estos Directores Generales varía de conformidad con el número de programas que se ejecutan en cada Ministerio.

Realizada esta primera concentración, tal como se ha propuesto²³⁵ se procederá de inmediato a una reordenación y racionalización de estas diversas direcciones, oficinas y dependencias diversas, a fin de que ellas se acomoden a la ejecución de los diversos sub-programas que integran el programa respectivo. En vista de lo anteriormente expuesto, el orden jerárquico descendente que se instaurará en cada Ministerio, salvo casos especiales y siempre que las exigencias administrativas, así lo demuestren, será el siguiente: Ministro, Dirección General del Ministerio (Vice-Ministro), Direcciones Generales, Dirección, División, Departamento y Sección.

Para la reorganización estructural micro administrativa de los Ministerios se ha escogido como solución el dictar el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, lo que se ha hecho por Decreto N° 539 de 10 de febrero de 1971, sustitutivo del viejo Reglamento de 12 de enero de 1940, en el cual se establecen las modalidades generales de la estructura ministerial.²³⁶ Como complemento de este Reglamento, se han dictado y se dictarán decretos orgánicos para cada Ministerio, en los cuales se determina la estructura del mismo hasta el nivel de Direcciones Generales, señalando el número de éstas; y Resoluciones Ministeriales, en ejecución del Reglamento y de los Decretos, mediante los cuales se establece la composición de las Direcciones y las Dependencias a nivel inferior que hayan de integrar aquéllas.

El fundamento jurídico de los nombrados Decretos reside en la ejecución del Reglamento de Estatuto Orgánico de Ministerios, y en la potestad organizativa que corresponde al Presidente de la República, en virtud de la cual está facultado para crear, modificar o suprimir reparticiones administrativas, para asignarles competencia, determinar el personal y los medios materiales necesarios para su funcionamiento, y por tanto, no requiere para ejercer esa facultad de la intervención del Congreso o de su Comisión delegada, como ocurriría si se tratase de la creación, modificación o extinción de un servicio público, de conformidad con la norma contenida en el Ordinal 11 del Artículo 190 y Ordinal 5° del Artículo 179 de la Constitución Nacional. En efecto, se estima que las dependencias del Ejecutivo Nacional no son servicios públicos en el sentido de dicha norma, si bien, en algunos casos pueden tener a su cargo

235. Véase N° 327.

236. Véanse Nos. 321 y siguientes. Véase en el Apéndice N° 6 de esta Segunda Parte del Informe.

la prestación de ellos. Correlativamente, la creación de una nueva oficina o repartición ministerial no involucra la de un servicio público; en este campo, los límites de la potestad administrativa deben ir determinados por las normas legales en vigor y no por la necesidad de la autorización de la Comisión Delegada.²³⁷

En todo caso, es claro que el ejercicio de la potestad administrativa reglamentaria no puede ignorar o menoscabar las atribuciones del Poder Legislativo en materia presupuestaria. Por ello, cuando el funcionamiento de las nuevas oficinas o dependencias administrativas requiera la modificación de la Ley de Presupuesto, debe acudirse a los mecanismos consagrados por la Ley y en especial, en su caso, al del crédito adicional, previsto en el Artículo 190, Ordinal 14 de la Constitución.

2. LA DELEGACION DE ATRIBUCIONES

319. El segundo criterio general que ha guiado la reforma estructural micro administrativa ha sido el de la necesaria delegación de atribuciones por parte de los Ministros. En efecto, el crecimiento sorpresivo de la Administración Pública en nuestro medio ha producido, por las nuevas y variadas formas de intervención de la administración activa, una excesiva concentración de facultades en el Ministro como órgano directo del Presidente de la República y como órgano supremo del Despacho ministerial, lo cual ha provocado una inevitable lentitud en el desarrollo de la actividad administrativa.

A fin de evitar ésto y de que el ejercicio de las funciones públicas se haga de la manera más conveniente, el vigente Estatuto Orgánico de Ministerios de 30 de diciembre de 1950, que establece en líneas generales el régimen jurídico de la administración nacional, dispone en su Artículo 10, Ordinal 9º que "corresponde a cada Ministerio en las ramas de la competencia de su Despacho... suscribir los actos del Despacho a su cargo; pero podrá autorizar a altos funcionarios del Ministerio para que firmen por él, conforme se determina en el Reglamento de este Estatuto".

Ahora bien, hasta el 10 de febrero de 1971 el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, no había sido dictado, por lo que hasta esa fecha estuvo parcialmente en vigor el Reglamento de la antigua Ley de Ministerios, de fecha 12 de enero de 1940 y que era el dispositivo que había venido regulando la delegación de firma. Este Reglamento establecía en su Artículo 75, Ordinal 5º, entre las atribuciones del Director, la de firmar, conforme el Ordinal 10, Artículo 9º del Estatuto vigente, mediante resolución del Despacho, por delegación del Ministro y previa consulta con éste, tres casos taxativamente enunciados en los cuales era posible

237. Véanse Nos. 322 y siguientes.

la mencionada delegación. Este régimen presentaba el inconveniente de que, por una parte, los documentos cuya firma se permitía delegar no eran los más importantes para los Ministros y, por la otra, que la delegación debía hacerse para firmar determinados documentos de los señalados en el Reglamento de la Ley de Ministerios y que por tanto, esa delegación no podría ser general. Este régimen había traído como consecuencia un recargo inconveniente en los actos rutinarios que el Ministro debía firmar, lo cual lo distraía del cumplimiento de sus funciones de dirección, coordinación y control, fundamentales para la marcha de los asuntos correspondientes al Despacho. Además, el hecho de que el Ministro firmara personalmente los citados documentos no implicaba un mayor control y una mayor vigilancia con respecto a los actos a que se referían dichos documentos, puesto que el volumen de los mismos había venido aumentando en un grado tal que la acción de la firma se había convertido en un acto mecánico y rutinario que impedía que el titular del Despacho se enterara debidamente del contenido de los mismos.

Por esta razón, con el fin de agilizar el ejercicio de las atribuciones específicas que deben ejercer personalmente los Ministros respectivos, el Presidente de la República dictó en fecha 18 de septiembre de 1969 el Decreto N° 140, mediante el cual se reglamenta la delegación de firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional.²³⁸ Los lineamientos generales de la reforma que se ha iniciado con el citado Decreto que derogó expresamente el Artículo 75, Ordinal 5° del ahora también derogado Reglamento de la vieja Ley de Ministerios, se refieren, por una parte, al ámbito de la delegación, y por la otra, a los requisitos de la misma.

En cuanto al ámbito de la delegación, de conformidad con el Artículo 1° del referido Decreto, que reglamenta el Ordinal 9° del Estatuto Orgánico de Ministerios, y con el reciente Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios de 10 de febrero de 1971,²³⁹ los Ministros podrán delegar bajo su responsabilidad, en el Director General del Ministerio, el Consultor Jurídico, en los Directores Generales, en los Directores y otros altos funcionarios, la firma de actos y documentos propios de sus respectivos Ministerios. De este modo, se establece un principio general de delegación, en contraste con el criterio establecido anteriormente en el cual se especificaba en forma taxativa los documentos cuya delegación podría realizar el Ministro. En el nuevo Reglamento en cambio, la regla es la posibilidad de delegación y la excepción es la prohibición de delegar la firma de determinados actos y documentos. En

238. Véase Gaceta Oficial N° 29.025 de 18 de setiembre de 1969. Véase en el Apéndice N° 2 de esta Segunda Parte del Informe.

239. Véase Gaceta Oficial N° 29.438 de 11 de febrero de 1971. Véase en el Apéndice N° 6 de esta Segunda Parte del Informe.

efecto, en el Artículo 3º del instrumento que se analiza, se prevé que los Ministros no podrán delegar la firma de los actos y documentos siguientes: 1º) Los que deban someterse al conocimiento o decisión del Presidente de la República o del Consejo de Ministros y los que deban tratarse directamente con otros Ministros y con el Secretario General de la Presidencia; 2º) Los que tengan por objeto informar, dar cuenta o tramitar ante las Cámaras Legislativas o sub-comisiones y los que deban dirigirse directamente al Presidente y Vice-Presidente del Congreso y a los Presidentes de Sub-Comisiones; 3º) los que deban tramitarse directamente con el Presidente de la Corte de Justicia y con los Presidentes de las Salas de la misma; 4º) Las resoluciones de carácter general; 5º) La resolución de los recursos administrativos o reconsideración que se interpongan contra actos del propio Ministro, cuando la firma de éstos no haya sido delegada, ni la de los recursos jerárquicos que se interpongan contra actos dictados por el Director General en ejercicio de sus propias atribuciones; y 6º) La resolución de los recursos jerárquicos en funcionarios de rango similar al del funcionario que haya dictado el acto recurrido.

Por lo demás, el Ministro delegante puede firmar los actos y documentos comprendidos en la delegación, cuando lo considere oportuno, sin que ello implique revocación de la delegación. En tales casos, sólo tienen validez los actos o documentos suscritos por el Ministro, siempre que la decisión firmada por el funcionario delegado si fuere el caso, no haya sido publicada o notificada.

En todo caso, los actos y documentos que se firman por delegación del Ministro se considerarán emanados de éste a los efectos de agotar la vía jerárquica. Al mismo tiempo, es necesario destacar que la delegación de firma es una facultad discrecional del Ministro, por lo que éste puede en cualquier momento revocarla o modificarla mediante la oportuna resolución que habrá de publicarse en la Gaceta Oficial de la República.

En cuanto a los sujetos que reciben la delegación, el Decreto se refiere al Director General, al Consultor Jurídico, a los Directores y a otros altos funcionarios del Despacho, según lo considere conveniente y oportuno el Ministro, de acuerdo a su facultad discrecional. El Estatuto Orgánico de Ministerios se refiere a la delegación en "altos funcionarios del Despacho"; por esta razón, en el Decreto sobre reglamentación de la delegación de firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional se conserva el concepto de altos funcionarios, lo que permite que en el futuro, y de conformidad con el proceso de regionalización que se ha emprendido en la Administración Pública Nacional, pueda el Ministro delegar determinados actos en los titulares de los organismos desconcentrados de la Administración Central, lo que beneficiaría altamente la agilidad de las tramitaciones que se tienen que hacer en las respectivas

regiones.²⁴⁰ Por esta razón se inserta el Reglamento de Delegación de Firma dentro del ámbito de la Reforma Administrativa y se relaciona con el proceso de regionalización ya que éste, sin una adecuada y programada delegación de funciones de la Administración Central hacia las dependencias desconcentradas, no tendrían ningún sentido.

Por último, es conveniente señalar que la delegación que se realiza conforme al Reglamento señalado, no altera el orden de las competencias, puesto que ésta debe hacerse bajo la responsabilidad del Ministro, como órgano supremo del Despacho Ministerial. Por ello, éste es responsable solidariamente con el funcionario que firma por delegación, de los actos y documentos así emitidos. En este sentido se acoge la doctrina legal tradicional en Venezuela sobre delegación que se desprende, entre otras normas, del párrafo único del Artículo 153 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional de fecha 17 de marzo de 1964. Por esta razón se establece además, que el funcionario delegado deberá rendir cuenta al Ministro de todos los actos y documentos firmados en virtud de la delegación y que la firma delegada por el Ministro, conforme a lo establecido en el Reglamento, no podrá ser delegada a su vez por el funcionario que hubiere recibido la delegación.

El Reglamento, por otra parte, regula diversos requisitos de la delegación. El primer requisito se refiere a la necesidad de que la delegación se haga por resolución que aparezca publicada en la Gaceta Oficial de la República. Esta circunstancia redundará en una mayor seguridad jurídica en los actos del Despacho respecto a los administrados.

En segundo lugar, en dicha resolución, se deben especificar detalladamente los actos y documentos cuya firma se delega. A este respecto, debe tomarse en consideración que la posibilidad de delegación en la actualidad cubre toda la gama de los actos y documentos cuya delegación aparece expresamente prohibida en el Artículo 3º del Reglamento.

En tercer lugar, se establece que en los actos y documentos que se firmen por Delegación del Ministro se hará constar esta circunstancia, lo que se justifica porque los actos y documentos que se firmen por delegación del Ministro se consideran emanados de éste a los efectos de agotar la vía jerárquica. Con este dispositivo se persigue considerar el acto administrativo dictado por delegación del Ministro, por un Director o funcionario de categoría similar, como un acto administrativo que causa estado, y que por tanto, no es susceptible de ser recurrido en vía administrativa por ante el superior jerárquico, pues se establece que la agota, equiparándosele al dictado por el Ministro. Como consecuencia, el acto

240. Véanse Nos. 282 y 306.

administrativo dictado por un Director o alto funcionario del Ministerio, por delegación, es susceptible de ser impugnado única y exclusivamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Con la emisión de este Decreto se ha iniciado un proceso tendiente a agilizar las tramitaciones que se efectúan en los Ministerios al desconcentrar el trabajo rutinario que habían venido realizando los Ministros en detrimento de funciones tal vez esenciales para la debida conducción de los asuntos del Estado y de la adecuada prestación de los servicios públicos.

Ahora bien, las normas de dicho Decreto deben aplicarse, luego de la realización de un estudio sobre las necesidades de desconcentración administrativa y de desarrollo regional, siguiendo entre otros los siguientes criterios: concentrar en los niveles de jefatura la toma de decisiones básicas y la formulación de políticas que sirvan de marco de referencia a las actividades a ser desempeñadas por los diversos niveles administrativos, y conservar en ellas la supervisión y evaluación de actividades; reducir al mínimo el trabajo meramente operativo o rutinario en los niveles de jefatura importantes; establecer una clara definición de deberes y responsabilidades de los diferentes niveles de supervisión de manera de otorgar la necesaria autoridad, acorde siempre con la responsabilidad delegada. Por otra parte, en los supuestos de desconcentración administrativa hacia las regiones administrativas de la Administración Pública Nacional, deberá estudiarse detenidamente los alcances de las atribuciones que deben delegarse y desconcentrarse de la Capital, procurando mantener en ésta, principalmente las funciones normativas y de definición de políticas.

3. LA REDEFINICION DE LOS NIVELES DE ACCION ADMINISTRATIVA

320. Además de los criterios anteriores, ha sido necesario definir con mayor precisión el tipo y naturaleza de las funciones, responsabilidades y competencias que deben de cumplirse dentro de los diferentes niveles administrativos en que se ha propuesto estructurar las diferentes reparticiones ministeriales,²⁴¹ con el objeto de que en cada proyecto de reforma micro-estructural quede claro de qué forma y bajo qué esquema se va a lograr la dirección, coordinación e integración de los diferentes tipos de acciones que la organización requiere para el cumplimiento de sus fines.

Esquemáticamente estos criterios, bajo el título de niveles de acción administrativa, se presentan en base a una estructura piramidal que evidencia la interrelación entre los niveles típicamente políticos, tanto externos —Presidencia de la República— como los internos de la institución —Ministros, Director General del Minis-

241. Véanse Nos. 100 y siguientes.

terio (Vice Ministro)— y los diversos niveles administrativos con la indicación de los marcos de referencia de las diversas categorías de acciones administrativas, que deben ser ejecutadas dentro de los estratos componentes de la institución ministerial respectiva.

Para lograr tal continuidad y consonancia entre los niveles políticos y los técnicos administrativos se ha hecho imprescindible definir el tipo de unidades que deben corresponder a cada escalón, así como también los sistemas burocráticos a través de los cuales se logre la ejecución de los fines propuestos para su administración.

Derivada de este contexto, la pirámide administrativa para el Gobierno Nacional, queda entonces constituida y dividida en un conjunto de niveles de acción que atienden a criterios organizativos diferentes.

El vértice de la pirámide está constituido por los órganos de Dirección Superior, en lo externo el Presidente de la República y el Consejo de Ministros, y en lo interno el Ministro y el Director General del Ministerio (Vice-Ministro).

Este nivel requiere en lo interno, la creación de niveles subalternos en las fases de ejecución y control que van a constituir los estratos intermedios y permitir la relación con la base de la mencionada pirámide administrativa.

En la parte media de la pirámide está el nivel asesor y auxiliar, constituido esencialmente por oficinas especializadas que, aun cuando no constituyen los objetivos mismos de la Administración Pública, crean los instrumentos básicos, técnicos y administrativos, para que los niveles de ejecución puedan dar cumplimiento a los fines para los cuales fueron creados. Este nivel está integrado por un conjunto de unidades a cargo de sistemas funcionales y auxiliares cuyos modelos deban dar respuesta a los problemas planteados en las fases de ejecución y control. Igualmente, deben operar con criterio sectorial, ya que cada uno de los modelos que estos sistemas constituyen deben ser adaptados a las características del sector dentro del cual funcionan. Dichas unidades serían la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto, la Consultoría Jurídica, la Oficina de Personal y la Oficina de Información; y estarían configuradas como los correspondientes, dentro de cada Ministerio, de los órganos centrales de los sistemas funcionales situados a nivel de la Presidencia de la República.²⁴² Además, en este nivel asesor y auxiliar, estaría la Dirección de Servicios Administrativos (Dirección de Administración o Dirección General de Servicios), como unidad esencial de apoyo material al funcionamiento del Ministerio.

En la base de la pirámide estaría el nivel operativo que, guiado por las Direcciones Generales a cargo de los sectores o programas

242. Véanse Nos. 77 y siguientes.

NIVELES DE ACCIÓN ADMINISTRATIVA

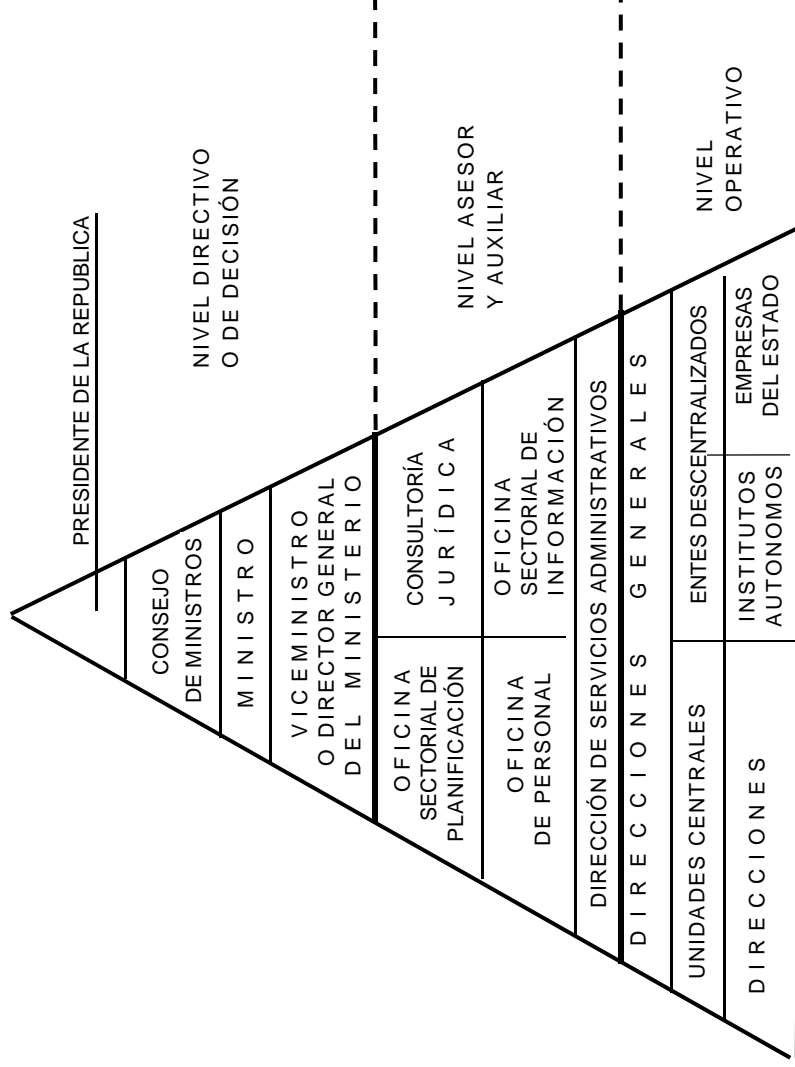


GRAFICO 35

básicos del Ministerio, operaría a través de las unidades centrales (Direcciones, etc.) o de entes descentralizados (Institutos Autónomos, Empresas del Estado, etc.).²⁴³

III. EL REGLAMENTO DEL ESTATUTO ORGANICO DE MINISTERIOS DE 10 DE FEBRERO DE 1971

I. ORIENTACION DEL REGLAMENTO

321. Mediante Decreto N° 539 de 10 de febrero de 1971, el Presidente de la República ha dictado el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerio,²⁴⁴ sustitutivo del viejo Reglamento de la Ley de Ministerios de fecha 12 de enero de 1940. Este nuevo Reglamento, por otra parte, se dicta siguiendo la orientación ya definida en la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970 sobre los Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa, y está además, acorde con los aspectos generales de la reforma microestructural en los Ministerios antes definida. La importancia de dicho Reglamento para la Administración Pública Nacional, en todo caso exige un comentario sobre el fundamento y contenido del mismo.

En efecto, tal como se señaló anteriormente y tal como lo expuso la Comisión de Administración Pública en mayo de 1970,²⁴⁵ dentro de los pasos inmediatos que se hacía necesario dar en el proceso de Reforma Administrativa que se viene adelantando en el país, y de conformidad con los lineamientos generales establecidos en la Instrucción Presidencial sobre la Reforma Administrativa, debía procederse a reestructurar la organización de los Ministerios con vistas a superar la dispersión horizontal que presentaban sus direcciones y oficinas y permitir el ejercicio de las funciones de planificación, dirección, coordinación y control que corresponden a los altos niveles directivos de los mismos.

En tal sentido, como paso previo en el proceso de Reforma Administrativa estructural, se estimó necesario concentrar las diversas direcciones y oficinas de los Ministerios en grandes Direcciones Generales que debían actuar por delegación del respectivo Ministro, y estructurarse en el Despacho del Ministro, el cargo de Director General del Ministerio (equivalente al Vice-Ministro).²⁴⁶

243. Véanse Nos. 233 y siguientes.

244. Véase en el Apéndice N° 6 de esta Segunda Parte del Informe.

245. Véase Oficio N° 961 de 12 de mayo de 1970 que sirve de Exposición de motivos del Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios en el Apéndice N° 4 de esta Segunda Parte del Informe.

246. Véase N° 99.

Para realizar esta primera fase de la reforma microestructural se definió la estrategia de dictar el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios y posteriormente diversos Decretos Orgánicos para cada uno de los Ministerios, los cuales deben ser complementados con diversas Resoluciones Ministeriales. Una vez dictada toda esa normativa, el Presupuesto de los Ministerios elaborado a los efectos del Proyecto de Ley de Presupuesto respectivo, debía ser un reflejo en cuanto a autorización de gastos se refiere, de dichos decretos reglamentarios.

Ahora bien, el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, ha sido dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en uso de la atribución que le confiere el Ordinal 10 del Artículo 190 de la Constitución, en concordancia con el Artículo 11 del Estatuto Orgánico de Ministerios.²⁴⁷

Ahora bien, es de hacer notar que el ya citado Estatuto Orgánico de Ministerios, texto legal en virtud de ser un Decreto con valor de Ley de un Gobierno de facto, se limita, en materia organizativa, a determinar el número y denominación de los departamentos ministeriales, refiriendo la organización de los mismos a Decretos reglamentarios del Ejecutivo y aún a Reglamentos Internos de cada Ministerio, como se deduce del Artículo 37 del Estatuto que expresa que "los Despachos Ejecutivos dictarán sus respectivos Reglamentos Internos de conformidad con el presente Estatuto".

Esta orientación ha sido la solución tradicional en nuestro país, acorde con la doctrina del derecho administrativo, que menciona lo relativo a la organización de la Administración Pública como un campo propio a la potestad reglamentaria, tanto del órgano superior de aquélla —el Presidente de la República en Consejo de Ministros— como de los jerarcas de cada repartición ministerial.

Por ello, el reciente Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios y los diversos Decretos Orgánicos no constituyen, desde el punto de vista jurídico, ninguna innovación en la práctica del derecho administrativo entre nosotros; por el contrario, encuadran en forma total dentro de aquélla, aún respecto del amplio campo de acción que se deja a los respectivos Ministros en cuanto a la organización de las diversas Direcciones Generales, mediante Resoluciones u Ordenes Ejecutivas que tendrían el valor de Reglamentos Internos, previstos expresamente en el Estatuto Orgánico de Ministerios.

247. *Artículo 190 de la Constitución*: "Son atribuciones y deberes del Presidente de la República: 10: Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón".

Artículo 11 del Estatuto Orgánico de Ministerios: "Cada Ministerio tendrá las dependencias y el personal necesario para el desempeño de las funciones que le están atribuidas, conforme a la Ley".

2. LEGALIDAD DEL REGLAMENTO

322. Ahora bien, es evidente que dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, y los Decretos Orgánicos respectivos, lo que significa realizar una reestructuración de los Ministerios por vía de Decretos reglamentarios, exige que se haga algún comentario en torno a los poderes ejecutivos de organización intraministerial en relación a las competencias del Poder Legislativo en la creación, modificación o supresión de servicios públicos.

Para tratar de arrojar alguna luz en este problema, de innegable contenido político, es preciso, en primer término, señalar que existe una atribución del Congreso —la presupuestaria— de indudable relevancia en cuanto a la organización administrativa, pero por vía *indirecta*, en el sentido de que no tiene relación con la potestad organizativa de la Administración, ni con la estructura de aquélla, sino que deriva de la necesidad de autorización presupuestaria para todo gasto del Estado, y a reserva de los mecanismos de modificación del presupuesto, conforme a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; atribución que no debe confundirse con lo previsto en los Artículos 190, Ordinal 11 de la Constitución de 1961 y 179, Ordinal 5°

En segundo lugar, es obvio que la potestad organizativa del Poder Nacional corresponde, en nuestro sistema constitucional, tanto al Poder Legislativo como al Ejecutivo dentro de los límites señalados por la Ley; de donde se deduce que el Congreso podría determinar la organización administrativa, aún en sus mínimos detalles, mediante una Ley; y, además, que toca al Presidente de la República, en Consejo de Ministros ejercer la atribución constitucional de reglamentar las leyes, dentro de su espíritu, propósito y razón.

Por último, estimamos que la previsión constitucional en lo relativo a creación, modificación y supresión de servicios públicos debe ser interpretada en forma armónica con la legislación existente.

Por lo expuesto, se estima conveniente tratar, primero, sobre la interpretación de las normas constitucionales citadas, y en especial, sobre el concepto de "servicio público"; luego, sobre las potestades que el Estatuto Orgánico de Ministerios confiere al Ejecutivo Nacional, en especial por la vía reglamentaria; para concluir en torno a si es necesario la intervención de la Comisión Delegada en las reorganizaciones ministeriales. Se deja de lado, el aspecto presupuestario, pues se estima que está fuera de dudas que para la dotación de las unidades administrativas que se crearen, debe hacerse la previsión respectiva en el proyecto de Ley de Presupuesto y someterlo a la consideración del Congreso; o bien acudirse a la vía del crédito adicional, lo cual postula igualmente la intervención de las Cámaras Legislativas o de su órgano delegado.

La previsión constitucional está contenida en los Artículos 179 ordinal 5º y 190, ordinal 11 de la Constitución, que respectivamente expresan:

Artículo 179: "Son atribuciones de la Comisión Delegada del Congreso: 5º: Autorizar al Ejecutivo Nacional, y por el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, para crear, modificar o suprimir servicios públicos, en caso de urgencia comprobada".

Artículo 190: "Son atribuciones y deberes del Presidente de la República: 11: Decretar en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada".

Una norma similar a la del ordinal 11 del artículo 190, con la diferencia —de capital importancia— de que se omite la necesidad de autorización por la Comisión Delegada (órgano no previsto) se encontraba en la Constitución de 1936, reformada parcialmente en 1945, bajo cuya vigencia fue promulgado el Estatuto Orgánico de Ministerios. Con mayor razón, no se encontraba en la Constitución de 1961, cuyo antecedente es la promulgada en 1947.

Como aparece de la sola lectura de los dispositivos arriba transcritos, se trata de una facultad atribuida al Ejecutivo Nacional, en la cual la Comisión Delegada tiene solamente una intervención de control previo,²⁴⁸ conclusión de un todo acorde con los antecedentes normativos expuestos.

Para la correcta inteligencia de los dispositivos constitucionales citados debe, en primer término, desentrañarse el sentido de la expresión "servicios públicos", sin perder de vista la naturaleza y fines de la Comisión Delegada, la cual, *a priori*, no puede tener más atribuciones que las que al Congreso Nacional —órgano delegante— corresponden.

La noción de "servicios públicos", que tantas confusiones ha traído a la doctrina del derecho administrativo —debido, fundamentalmente, al trasplante irreflexivo de figuras jurídicas de un sistema de derecho a otro sin esclarecer primero la posibilidad y la utilidad de la recepción— engloba tres sentidos diversos, si bien interdependientes. En su origen destaca un sentido material, de actividad, el cual tiene aún hoy primacía, sentido que refleja una concepción sociológica completamente desechada: actividades destinadas a satisfacer necesidades del cuerpo social, que son imprescindibles para la cohesión y desarrollo de aquél.²⁴⁹ Más la causa de la quiebra

248. En este sentido: Doctrina de la Procuraduría General de la República, 1962, Caracas, 1963. Pág. 28.

249. Lares Martínez, Eloy: *Manual de Derecho Administrativo*. Facultad de Derecho. Col. Cursos de Derecho. 2ª Edición. U.C.V., 1970. Pág. 208.

de la escuela del servicio público, en Francia, o sea, la imposibilidad de derivar la existencia de un régimen administrativo de la sola calificación de una actividad como servicio público, priva de utilidad el criterio mismo, tanto en éste como en el sentido orgánico.

Por un deslizamiento habitual en derecho, el nombre servicio público pasó a designar, también, la organización, generalmente estatal, a cuyo cargo está el cumplimiento del servicio público —actividad usualmente bajo un régimen jurídico especial—.

En fin, como resultado de un balance crítico de la noción, y vinculada a autores italianos, aparece una combinación de los criterios material y orgánico, con la añadidura de que la actividad debe ser divisible, prestada a los administrados *uti singuli*. “En este sentido el servicio público es, pues, individualizable y quedarían excluidas de él aquellas actividades estatales no individualizables, como las de defensa y policía...”²⁵⁰

3. EL CRITERIO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

323. Partiendo de este esquemático resumen, toca determinar en cuál o cuáles sentidos, nuestro constituyente utilizó la expresión citada, para lo cual se sigue el análisis contenido en el Dictamen de la Procuraduría General de la República al que se ha hecho referencia, no sin advertir antes que los mismos deslizamientos de sentido que encontramos en la doctrina y jurisprudencia extranjeras, se encuentran frecuentemente en el ámbito nacional.

La Procuraduría General de la República ha expresado lo siguiente:

“La noción de servicio público, aparece expresada en diferentes capítulos del texto constitucional, así:

“a. En el artículo 30, que establece: “Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismos, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de créditos, turismo y policía municipal”.

“Y en el artículo 31, de cuyo ordinal 2º expresa: “Los municipios tendrán los siguientes ingresos: 2º Las tasas por el uso de sus bienes o *servicios*”.

“En una de las normas transcritas, el constituyente parece utilizar la expresión “materias propias de la vida local” refiriéndola al concepto de servicio público, en el sentido de “actividades” (urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, policía); y en

250. Véase Doctrina de la Procuraduría... cit., pág. 24.

cambio en otras de ellas, usa la palabra "Servicios" en el sentido de prestaciones municipales individualizables".

"b. En el artículo 92, nuestra Constitución expresa: "Los trabajadores tienen el derecho de huelga, dentro de las condiciones que fija la Ley. En los servicios públicos este derecho se ejercerá en los casos que aquélla determine".

"El texto transcrito parece consagrar una noción amplia de servicio público, comprensiva de todos los aspectos esbozados por la doctrina, noción dentro de la cual el legislador determinaría los afectables o no por el derecho de huelga".

"c. A su vez, el artículo 97 de la Constitución establece: "No se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la Ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público". "El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o *servicios de interés público* por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control".

"La Ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado".

"Se consagra aquí la diferencia entre las concesiones de obra y de servicios, estas últimas descansando también sobre la noción de servicio público, y cuyo otorgamiento se hace intervenir al Congreso. Así lo reconocieron los proyectistas en la Exposición de Motivos de la Constitución al decir: "salvo las concesiones temporales de obras y servicios de interés público que según disposiciones consagradas más adelante, no pueden hacerse sino con ciertos límites y previa autorización del Congreso" (Revista del Ministerio de Justicia, N° 37, página 74). En el presente caso se toma el concepto de servicio público en el sentido de "actividad".

"d. En cambio, el constituyente en el Artículo 104, parece referir la noción de servicio público a los usuarios del mismo, haciéndose partícipe, por tanto, de la última de las corrientes doctrinales anteriormente resumidas. El referido texto constitucional dice: "Artículo 104: Los ferrocarriles, carreteras, oleoductos y otras vías de comunicaciones o de transporte construidas por empresas explotadoras de recursos naturales estarán al servicio del público, en las condiciones y con las limitaciones que establezca la ley".

"e. Por otra parte, el ordinal 17 del artículo 136 de la Constitución expresa: "Es de la competencia del Poder Nacional: 17: La dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública. La Ley podrá establecer la nacionalización de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo". En dicha norma el concepto de servicio público se orienta en el sentido de que

los órganos (criterio orgánico) estatales o municipales, destinados a prestar los servicios de defensa de salud pública, puedan ser coordinados y aún nacionalizados. De lo anteriormente expuesto se concluye que el constituyente venezolano no utiliza de manera uniforme la noción de servicio público, y por tanto, los expresados antecedentes no nos sirven para determinar en forma indubitable el sentido de los ordinales 5º (artículo 179) y 11 (artículo 190) de la Constitución...²⁵¹

Ahora bien, no se comparte la opinión de la Procuraduría General de la República, a la que llega luego de los párrafos transcritos, conforme a la cual “la noción servicio público aparece tomada (en los ordinales 5º y 11, respectivamente, de los artículos 179 y 190) en su más amplio sentido y, por tanto, comprende todas y cada una de las acepciones que dicho concepto comporta. En consecuencia, no es posible al intérprete distinguir dónde no lo hace el constituyente...”²⁵²

Por el contrario, se estima que no solamente es posible sino que es obligatorio, para el intérprete buscar el sentido de la expresión utilizada por el constituyente, sentido que, más que de la enumeración de las diversas acepciones del término en la doctrina, y su recepción en la Carta Magna, dependerá de la investigación de las razones y los objetivos de las normas constitucionales. De otra manera, se estaría olvidando la naturaleza de órgano delegado —por delegación de orden constitucional, pero delegación al fin— de la Comisión así calificada en la Constitución, atribuyéndole mayores facultades que las del propio Congreso, con el resultado —obviamente absurdo— de que, mientras las Cámaras Legislativas están reunidas, el Ejecutivo Nacional podría modificar algún servicio público, conforme a la Ley, pero que en receso del Congreso, sea necesaria la autorización de la Comisión Delegada.

Conforme a reciente doctrina,²⁵³ la creación de servicios públicos en sentido material hace necesaria la intervención del Congreso —o la de su Comisión Delegada— para autorizar al Ejecutivo, en casos de urgencia, por cuanto su régimen de prestación implica una limitación a la esfera de libertad (económica, en particular) de los habitantes de la República, lo cual es de la reserva legal. Por ello, debe distinguirse si la actividad que asume la Administración es prestada bajo un régimen de exclusividad, sea directamente, o bien bajo un régimen de libre concurrencia. En el segundo caso, no sería necesaria la intervención del Congreso ni, con mayor razón, de su Comisión Delegada.²⁵⁴ Hay que reconocer, por otra parte,

251. Véase Doctrina de la Procuraduría... cit., pág. 24 a 27.

252. Véase Doctrina de la Procuraduría... cit., pág. 27.

253. Véase en especial, Lares Martínez, ob. cit. Capítulos XV y XVI.

254. Véase Lares Martínez, ob. cit., pág. 227.

que la Constitución contiene ya un catálogo de actividades que, al menos potencialmente, están elevadas a la jerarquía de servicios públicos, consecuencia de una determinada valoración jurídico-política, vinculada a circunstancias históricas.

En su acepción orgánica, se ha indicado que la intervención legislativa para crear, modificar o suprimir servicios públicos “se justifica en estos casos por el hecho de que la creación de nuevos servicios públicos implica ordinariamente determinados gastos. No será, pues necesario requerir la autorización de la Comisión Delegada para el nombramiento de Comisiones ad-honorem, ni para la creación de oficinas públicas cuya instalación y sostenimiento podrán ser cubiertas mediante partidas previstas en la Ley de Presupuesto.”²⁵⁵ Se difiere de la opinión transcrita, porque las atribuciones de la Comisión Delegada a las que se hace referencia —autorizar al Ejecutivo para la creación, modificación o supresión de servicios públicos; y autorizar al Ejecutivo Nacional para decretar créditos adicionales— son autónomas y distintas. Por ello, se estima que el sentido de la expresión “servicios públicos” en las normas constitucionales comentadas solamente puede determinarse mediante la interpretación sistemática de aquéllas, con las que consagran el poder reglamentario del Ejecutivo Nacional, para concluir que la potestad organizativa es de rango reglamentario.

En el ya citado dictamen, la Procuraduría General de la República planteó el problema en la vía —a nuestro juicio— correcta, al expresar: “En resumen, toca al Congreso Nacional definir, mediante el uso de la función legislativa, los lineamientos, condiciones y, en una palabra, el régimen en que aquellos (los servicios públicos) deben ser prestados. Pero a su vez la administración de dichos servicios, es decir, la ejecución de la voluntad del legislador mediante actos jurídicos y operaciones materiales, corresponde a la Administración Pública, cuya cabeza es el Ejecutivo Nacional. Este tiene además —naturalmente que por vía de excepción y bajo el control del órgano delegado del Poder Legislativo— facultad para hacer uso de la función legislativa en materia de servicios públicos”.

“De esta manera el asunto sometido a la consideración de este Despacho acerca de si necesita el Poder Ejecutivo autorización de la Comisión Delegada para crear consulados, aun cuando ellos, fueren *ad-honorem*, tiene en el fondo menos que ver con el problema de si la creación de consulados constituye o no un servicio público que con las atribuciones que dicha Comisión, como órgano delegado del Congreso, ha recibido de éste. Es decir, considérese o no, la creación de consulados como actos que dan nacimiento a un servicio público, es lo cierto que en esta materia ya el Legislador ha intervenido haciendo uso de la función que le corresponde

255. Véase Larcs Martínez, ob. cit., pág. 229.

en materia de actuación internacional de la República (Ordinal 1º del artículo 136 de la Constitución Nacional), y en tal virtud ha expresado en el Estatuto Orgánico de Ministerios (que es la Ley de la República emanada de un gobierno de facto) lo siguiente: "la creación, organización y dirección de los consulados corresponde al Ministro de Relaciones Exteriores" (artículo 19 ordinal 9º), y ha agregado también, en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Servicio Consular que "corresponde al Ejecutivo Nacional acreditar funcionarios consulares en los países extranjeros". De la dotación económica de los mismos sí que deberá conocer el Parlamento ya sea en la Ley de Presupuesto o posteriormente, si se requiere crédito adicional."²⁵⁶

Las consideraciones transcritas, que son aplicables al ejercicio de la potestad reglamentaria —organizativa— dentro del marco de la legislación vigente (el Estatuto Orgánico de Ministerios) en lo concerniente a la creación, reorganización y supresión de dependencias administrativas de nivel inferior a las reparticiones ministeriales, determina que debe darse a la expresión "servicios públicos", en el contexto de los artículos 179, ordinal 5º y 190, ordinal 11 de la Constitución, una acepción restringida, resultado de la combinación del criterio material y del orgánico, acepción que es, además la dominante en la doctrina moderna.

En consecuencia, el Ejecutivo Nacional estará ejerciendo una función legislativa, por vía de excepción y previo control de la Comisión Delegada, cuando erija en servicio público una actividad, y determine su régimen de prestación creando los órganos necesarios para ello. Por el contrario, cuando organiza la Administración Pública Nacional, por vía reglamentaria y dentro del marco de la Ley, ejercita una potestad propia, indisociable de la función administrativa, distinta de la de proceder, en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, a la "creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada".

Las dependencias del Ejecutivo Nacional no son servicios públicos, si bien, en algunos casos, pueden tener a su cargo la prestación de uno de ellos. Correlativamente, la creación de una nueva oficina o repartición ministerial no involucra la de un servicio público: en este campo, los límites de la potestad administrativa vienen determinados por las normas legales en vigor, y no por la necesidad de la autorización de la Comisión Delegada.

En razón de lo anteriormente expuesto, la Comisión de Administración Pública al preparar el proyecto del actual Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios de febrero de 1971 y de los Decretos Orgánicos respectivos, estimó que:

256. Véase Doctrina... cit., págs. 31 y 32.

A. Debe diferenciarse la potestad organizativa, de la facultad excepcional y de orden legislativo que la Constitución atribuye al Presidente de la República para la creación, modificación y supresión de servicios públicos. La primera comprende la creación, modificación y extensión de reparticiones administrativas, la asignación de competencias, la determinación del personal y los medios materiales necesarios para su funcionamiento y no requiere la intervención del Congreso o su Comisión Delegada, salvo lo que deriva de la normativa presupuestaria. Se trata del ejercicio de la función administrativa que, por definición corresponde al Poder Ejecutivo.

B. Por "servicio público" en la normativa constitucional a que se ha hecho referencia, debe entenderse la actividad prestadora destinada a satisfacer una necesidad de interés general o colectivo, que con carácter obligatorio debe desarrollar un órgano de la Administración Pública central o descentralizada. Por tanto, crear un servicio público significa: calificar una determinada actividad como de interés general, y decidir que debe ser prestada, directa o indirectamente, por la Administración, conforme a un régimen especial.

C. El ejercicio de la potestad administrativa no puede ignorar o menoscabar las atribuciones del Poder Legislativo en materia presupuestaria. Por ello, cuando el funcionamiento de las nuevas oficinas o dependencias administrativas requiera la modificación de la Ley de Presupuesto, debe acudir a los mecanismos consagrados por la Ley en especial, en su caso, al del crédito adicional, previsto en el Artículo 190, ordinal 14 de la Constitución.

4. EL CRITERIO DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

324. El criterio de la Comisión de Administración Pública ha sido posteriormente respaldado por la Contraloría General de la República, cuyo Departamento Jurídico, por dictamen de 29 de marzo de 1971, al efectuar un estudio sobre la interpretación del numeral 11 del artículo 190 de la Constitución, y sobre las relaciones entre la estructura administrativa prevista en la Ley de Presupuesto, y la estructura administrativa que resultare de una reforma efectuada por el Ejecutivo mediante Decreto, sostuvo los siguientes criterios:

"El numeral 11 del artículo 190 de la Constitución coloca entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República la siguiente:

"Decretar en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada".

"A los efectos de la interpretación del numeral citado, se debe dilucidar que se entiende por modificación de un servicio público".

"En nuestro concepto, ocurre una modificación del servicio público, cuando en alguna forma se alteran las características que les atribuye al mismo explícitamente la ley o la autorización de la Comisión Delegada que permitieron su creación. Siendo así que, como se ha visto, la Constitución hace materia de reserva legal la creación y dotación de los servicios públicos, es obvio que el Poder Legislativo debe, en el acto de constitución del servicio público, definir aquellas modalidades fundamentales del mismo que el Ejecutivo debe respetar al prestarlo, y que no habrá modificación del servicio mientras la administración no exceda de los límites fijados de tal manera".

"Ahora bien, es discrecional para el Poder Legislativo elegir el grado de detalle con el cual se deba definir el servicio que se crea; y así, el legislador puede establecer tanto la competencia como la organización (como sucede en el caso de las normas de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional sobre las atribuciones y la estructura interna de la Contraloría General de la República) o puede limitarse a establecer la competencia (como sucede en el decreto-ley llamado Estatuto Orgánico de Ministerios, que enumera las atribuciones de cada uno de éstos, pero no detalla su organización interna). Opinamos que cuando el legislador se abstiene de fijar la estructura interna de los órganos que deben prestar un servicio público, corresponde entonces al Poder Ejecutivo, en ejercicio de la facultad para reglamentar las leyes sin alterar su espíritu, propósito o razón, que le confiere el numeral 10 del artículo 190 de la Constitución, fijar dicha organización mediante un acto reglamentario. Asimismo, cuando el legislador fija sólo las pautas más generales de organización, sin entrar en detalles, correspondería también al Ejecutivo establecer el detalle de la estructura interna de los órganos destinados a prestar el servicio público, sin violar, desde luego, las pautas genéricas prescritas en ejercicio de la reserva legal".

"En el caso específico de nuestros Ministerios, encontramos que el decreto-ley llamado "Estatuto Orgánico de Ministerios", se limita a fijar las atribuciones de cada una de dichas dependencias, sin detallar la estructura interna que deben adoptar las mismas. Sobre el particular, el Estatuto Orgánico se limita a especificar, en su artículo 11, que "cada Ministerio tendrá las dependencias y el personal necesario para el desempeño de las funciones que le estén atribuidas, conforme a la Ley". Dicho artículo, obviamente, delega en el poder reglamentario del Ejecutivo la atribución de fijar reglamentariamente las pautas de la organización interna de cada Ministerio".

En virtud de la norma referida, el Ejecutivo ha dictado tanto el Decreto N° 839, de fecha 10 de febrero de 1971, contenido del "Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerio", como el De-

creto N° 540, de igual fecha, contentivo del "Reglamento Orgánico del Ministerio de Obras Públicas". En dichas normas aparecen algunas innovaciones en lo atinente a la anterior estructura de los Ministerios que consagraba el derogado "Reglamento de la Ley de Ministerios" del 12 de enero de 1940. Siendo así que al Ejecutivo corresponde la potestad reglamentaria, es obvio que le es permitido sustituir la organización interna establecida en un reglamento anterior, mediante un nuevo reglamento, siempre y cuando ello no altere el espíritu, propósito y razón de la Ley. Por cuanto la Ley aplicable en este caso, es decir, el decreto-ley llamado "Estatuto Orgánico de Ministerios", no contiene ninguna norma sobre la organización interna de los Despachos del Ejecutivo salvo la antes citada del artículo 11 *ejusdem*, es obvio que los referidos Decretos Nos. 539 y 450 tiene plena validez, y que para efectuar las innovaciones administrativas que los mismos establecen en el ámbito interno de las dependencias del Ejecutivo, no es necesaria la intervención del Congreso ni de la Comisión Delegada de éste".

"Ahora bien, determinado de la manera antes expuesta, que, en virtud de que el Estatuto Orgánico de Ministerios no contiene normas relativas al detalle de la organización interna de los Despachos, el Ejecutivo puede reglamentar tal materia sin necesidad de la intervención del Poder Legislativo, queda por dilucidar el problema de cómo conducir la actividad financiera de las dependencias cuya organización ha sido modificada a través del reglamento, cuando el Presupuesto no ha previsto tales innovaciones".

"A este respecto, cabe señalar que el Presupuesto de Gastos sólo contiene autorizaciones para que el órgano ejecutor del mismo pueda efectuar ciertas erogaciones dentro de los límites cuantitativos, cualitativos y temporales que constatan en sus especificaciones. Así, el Presupuesto sólo define una de las condiciones para la legalidad del gasto público que pudieren efectuar las distintas dependencias de la Administración, pero no es la norma que crea dichas dependencias, ni la llamada a determinar su desaparición. Por ello, la autorización presupuestaria aprobada en previsión de la futura creación de un servicio público, no basta para cumplir el requisito constitucional establecido en el numeral 11 del artículo 190 *ejusdem*; y de la misma manera, la ausencia de dicha autorización presupuestaria no impide que un servicio público pueda ser creado conforme a lo dispuesto en el artículo citado. Explicaremos esto mediante un ejemplo: el Poder Legislativo, en previsión de que durante el ejercicio de 1972 será necesario crear un determinado instituto autónomo, puede asignarle, en el Presupuesto respectivo, una transferencia. La existencia de dicha autorización que faculta al Ejecutivo para efectuar una erogación en el caso de que el instituto fuere creado, no constituye, ciertamente, el acto de

creación de dicho ente; es más, el Congreso, reconsiderando el asunto, podría perfectamente abstenerse de aprobar la Ley necesaria para constituirlo, y de esta manera la partida presupuestaria no podría ser empleada. En sentido contrario, podría perfectamente el Poder Legislativo en cualquier momento crear un instituto autónomo, aunque en la Ley de Presupuesto no hubiere transferencia alguna para dotarlo. En tal caso, debería el Congreso proveer, mediante un crédito adicional u otro recurso, los fondos necesarios para que el referido ente funcione. En las dos hipótesis queda claro que el Presupuesto tiene como función principal definir uno de los supuestos de legalidad con lo que debe cumplir el gasto público —es decir, que exista la correspondiente autorización presupuestaria o un crédito adicional— pero que su alcance no se extiende a los restantes supuestos entre los cuales está el de la efectiva existencia del ente o dependencia a cuyo favor se efectúa el gasto, extremo éste que depende del cumplimiento de disposiciones y requisitos distintos de los que contiene la Ley de Presupuesto”.

“En virtud de lo anteriormente expuesto, debemos concluir que, si bien puede el Ejecutivo modificar la estructura interna de una de sus dependencias —siempre y cuando el legislador se haya abstenido de reglar detalladamente tal materia— dicha transformación no puede surtir el efecto de alterar automáticamente la Ley de Presupuesto. Esta última —que es una norma de rango superior al Reglamento —debe ser modificada conforme a las pautas fijadas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional”.

“Estimamos, por otra parte, que una reforma significativa en la estructura interna de un Ministerio, que alcance al nivel de las Direcciones —a las cuales, tradicionalmente, se les ha hecho coincidir con los “Capítulos” presupuestarios—, debe ser complementada con una reforma presupuestaria efectuada a través de créditos adicionales. En efecto, el artículo 186 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional prescribe el empleo de estos últimos “cuando el gasto exceda de un décimo de la cantidad donada para “Rectificaciones” o cuando su naturaleza no permita apropiarlo a ningún Capítulo. Precisamente cuando desaparecen las direcciones que correspondían a determinado Capítulo, y aparecen otras nuevas, es obvio que los gastos necesarios para el funcionamiento de estas últimas no pueden ser apropiados “a ningún Capítulo” de los existentes, y que a tales efectos deben ser autorizados Créditos adicionales”.

“Por otra parte, cabe advertir que, en el caso de que el Poder Legislativo no estimare oportuno autorizar los referidos créditos, las nuevas dependencias, aunque creadas conforme a nuestras normas vigentes, no podrían funcionar, por falta de fondos”.

5. ANALISIS DEL REGLAMENTO

325. Ahora bien, el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios de 10 de febrero de 1971, como manifestación ejecutiva de la potestad organizadora del Presidente de la República en Consejo de Ministros, establece entonces que la organización, la competencia y el funcionamiento de las dependencias de los Ministerios, serán determinadas por las disposiciones de ese mismo Reglamento, por las normas de organización (Decretos Orgánicos) que para cada uno de los Despachos Ministeriales dicte el Presidente de la República mediante Decreto, y por los Reglamentos Internos que promulgue por Resolución cada Ministro. En esta forma, y al establecer el Estatuto Orgánico de Ministerios solamente el número de ellos y sus competencias, sin precisar su organización, ésta debe ser establecida en la forma señalada por la sola vía ejecutiva: siendo sólo requerida la intervención parlamentaria a los solos efectos de la autorización de los gastos que sean necesarios por la Ley de Presupuesto o por créditos adicionales.

De acuerdo al Reglamento señalado, y desde el punto de vista de la estructura orgánica de los Ministerios, se prevén los siguientes niveles jerárquicos: a) Despacho del Ministro; b) Direcciones Generales; y c) Direcciones; aun cuando se prevé que en los Ministerios cuyas peculiaridades así lo justifiquen, se podrá prescindir de las Direcciones Generales y disponer, asimismo, que determinadas direcciones dependan directamente del Ministro. En todo caso, la innovación fundamental en esta nueva estructura está la configuración del Despacho del Ministro y en la creación de las Direcciones Generales.

En los Ministerios funcionarán, además, los consejos, comités y comisiones que se estime conveniente y en los Ministerios donde proceda, las unidades regionales que el Ministro creare de acuerdo con las previsiones del Decreto N° 72, de 11 de junio de 1969.

326. En cuanto al Despacho del Ministro, como suma de órganos a quienes compete la dirección superior del Ministerio, está formado por la oficina del Ministro, la del Director General del Ministerio (Vice-Ministro), la Consultoría Jurídica, la Oficina de Planificación y Presupuesto, la Oficina de Información y las demás oficinas ministeriales y dependencias que se crearen en atención a las necesidades del servicio.

En esta forma, al Ministro le corresponde la orientación, dirección, coordinación, supervisión y control de las actividades del Ministerio respectivo; así como la coordinación, la supervisión y el control de los Institutos Autónomos adscritos a su Despacho. Es de destacar, sin embargo, que estas últimas atribuciones respecto a los Institutos Autónomos, el Ministro las podrá encomendar o delegar, bajo su

responsabilidad, en el Director General del Ministerio, o en un Director General.

Al Director General del Ministerio, como órgano integrado en el Despacho del Ministro y por tanto en la dirección superior del Ministerio y con todas las características que se indicaron para el Vice-Ministro en las propuestas de Reforma Macro-Estructural,²⁵⁷ le corresponde: 1) Asistir al Ministro, conforme a las instrucciones que éste le imparta, en la dirección, coordinación, supervisión y control de las actividades del Ministerio; 2) Asesorar al Ministro para la formulación de las políticas y programas de acción del Ministerio; 3) Participar en aquellos organismos colegiados que determine el Ministro; 4) Representar al Ministro en las oportunidades que éste señale; y 5) En general, cumplir todas aquellas funciones y comisiones que el Ministro le encomiende. Se trata por tanto, del funcionario de más alta jerarquía por debajo del Ministro, pero con la peculiaridad de que como está integrado al Despacho del Ministro, no se constituye como un nivel jerárquico más entre el Ministro y las Direcciones Generales, sino que cuando actúa, lo hace como delegado del Ministro y por tanto con la autoridad del mismo. En este sentido, sus decisiones deben entenderse como delegado del Ministro que es, como decisiones del propio Ministro.

Por su parte, las Consultorías Jurídicas también forman parte del Despacho del Ministro, tienen las siguientes atribuciones: 1) Asesorar jurídicamente al Ministerio y emitir dictamen sobre todo asunto que le sea sometido a consideración por el Ministro, el Director General del Ministerio, los Directores Generales y los Directores; 2) Participar en la redacción de los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, resoluciones, circulares, instrucciones de servicio y en la de otros documentos relacionados con los diferentes servicios del Despacho; 3) Preparar y revisar los documentos relativos a los contratos y demás actos jurídicos en que deba intervenir el Ministerio; y 4) Coordinar las relaciones del Ministerio con la Procuraduría General de la República.

Las Oficinas de Planificación y Presupuesto, con toda la importancia señalada anteriormente al exponer los lineamientos generales de la reforma macro-estructural,²⁵⁸ formando parte también del Despacho del Ministro, tienen las siguientes atribuciones: 1) Asistir al Ministro en materia de planificación, presupuesto, organización administrativa y estadística; 2) Ser el órgano de enlace entre el Ministerio, la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, la Dirección Nacional de Presupuesto y la Dirección General de Estadística del Ministerio de Fomento; 3) Dictar normas e instrucciones que deben seguirse en el Ministerio en relación a las materias de su competencia; 4) Asesorar a las

257. Véase N° 99.

258. Véase N° 100.

unidades administrativas del Ministerio en dichas materias; 5) Coordinar los trabajos correspondientes a planificación y programación presupuestaria del Ministerio; 6) Proponer las asignaciones de recursos necesarios para cada programa en función del cumplimiento de las metas previstas en el Plan de la Nación y el Presupuesto-Programa; 7) Evaluar la ejecución de los programas desarrollados en forma conjunta o complementaria por otros Ministerios e Institutos Autónomos; 8) Estudiar los anteproyectos de presupuesto elaborados por las unidades ejecutoras de programas y proponer las modificaciones que considere necesarias; y 9) Velar por el cumplimiento de las normas establecidas en las materias de su competencia.

La Oficina Coordinadora de Reforma Administrativa,²⁵⁹ prevista en el Decreto N° 141 del 17 de septiembre de 1969, funcionará en la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto y se regirá por las disposiciones del precitado texto reglamentario.

Integradas también dentro del Despacho del Ministro, las Oficinas de Información tendrán las siguientes atribuciones: 1) Dirigir bajo la orientación del Ministro, las relaciones del Ministerio con los medios de comunicación social y con la colectividad en general; 2) Informar al público acerca de las actividades que desarrolla el Ministerio y de los fines, sede, competencia y funcionamiento de sus dependencias; y 3) Recibir, tramitar y responder las solicitudes de información y las quejas de los particulares, en los casos en que no exista un procedimiento especial. En todo caso la Oficina de Información deberá coordinar sus actividades con la Oficina Central de Información

En el Despacho del Ministro podrán funcionar además de los órganos señalados, las otras oficinas ministeriales y dependencias que se crearen en atención a las necesidades del servicio. En este sentido y según el Ministerio de que se trate, la Oficina de Personal prevista en la Ley de Carrera Administrativa podría estar integrada en el Despacho del Ministro.

327. Aparte del nivel superior del Ministerio configurado por el Despacho del Ministro como anteriormente se ha descrito, el segundo nivel jerárquico del Ministerio que prevé el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios es el configurado por las Direcciones Generales las cuales se han estructurado en la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970, y a las orientaciones indicadas al plantear los aspectos generales de la reforma macroestructural en los Ministerios.²⁶⁰

En esta forma, corresponde a las Direcciones Generales en cada Ministerio como ejes de los programas básicos que los mismos desa-

259. Véanse Nos. 20 y siguientes.

260. Véase N° 101.

rollan, las siguientes atribuciones bajo la inmediata dirección del Ministro o por delegación del Director General del Ministerio: 1) Proporcionar la orientación técnica que le solicite el Ministro; 2) Ejecutar las políticas que se determinen para su sector y 3) Formular el proyecto de presupuesto de la dirección general.

Cada Dirección General está a cargo de un Director General, y el número de las mismas en cada Ministerio así como su estructura, su competencia y denominación se establecen en los respectivos Decretos Orgánicos que se han dictado o se dicten para cada Ministerio.

Todos los Directores Generales tienen las siguientes atribuciones y deberes comunes: 1) Responder ante el Ministro y darle cuenta del cumplimiento de las actividades a la Dirección General; 2) Dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades de la Dirección General y de las diversas direcciones que de ella dependen; 3) Asesorar y asistir al Ministro en la formulación de los planes de acción en las materias de su competencia; 4) Ejecutar y hacer ejecutar las instrucciones escritas o verbales del Ministro, relativas a los servicios a su cargo; 5) Distribuir, coordinar y supervisar el trabajo de los empleados; 6) Firmar la correspondencia y los demás documentos de la Dirección General; 7) Excusarse ante el Ministro de conocer de los asuntos de su competencia en que tengan interés personal, aunque sea indirecto; 8) Elaborar un informe anual sobre las actividades de la Dirección, a los fines de la preparación de las Memorias del Ministerio; 9) Representar al Ministro en las oportunidades que éste señale; y 10) En general, desempeñar todas aquellas funciones que el Ministro le encomiende.

Estas Direcciones Generales están integradas jerárquicamente por direcciones, divisiones, departamentos, secciones y servicios, unidades asesoras y demás dependencias necesarias.

328. El tercer nivel jerárquico en cada Ministerio, está configurado por las Direcciones, las cuales están a cargo de un director y como se ha señalado, contando con las divisiones, departamentos, secciones, servicios, unidades y otras dependencias que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines. El número, la estructura y la denominación de las direcciones y de las unidades administrativas inferiores, serán determinadas por los Decretos Orgánicos y los Reglamentos Internos de cada Ministerio.

Los Directores tienen las siguientes atribuciones y deberes comunes: 1) Dar cuenta al respectivo Director General; 2) Ejecutar o hacer ejecutar las instrucciones escritas o verbales del Director General de quien dependen, relativas a los servicios a su cargo; 3) Elaborar el anteproyecto de presupuesto de gastos de la Dirección y remitirlo a la Dirección General correspondiente; 4) Distribuir, coordinar y supervisar el trabajo de los empleados; 5) Firmar

la correspondencia y los demás documentos de la Dirección; 6) Excusarse ante el respectivo Director General de conocer de los asuntos de su competencia en los que tenga interés personal, aunque sea indirecto; 7) Elaborar un informe anual sobre las actividades de su Dirección a los fines de la preparación de la Memoria del Ministerio; 8) Representar al Ministro o al respectivo Director General en las oportunidades que éstos señalen y 9) Las demás que les encomiende el Ministro y el Director General correspondiente.

Por su parte, dentro de cada Dirección, los jefes de división tienen las siguientes atribuciones y deberes comunes: 1) Efectuar los trabajos que les encomiende el director respectivo; cumplir y hacer cumplir en la división a su cargo las órdenes del director y distribuir, conforme al reglamento interno, el trabajo de la oficina; 2) Informar al director sobre los asuntos en curso y sus antecedentes, y opinar sobre ellos cuando aquél lo requiera. Si su opinión discrepare de la del director, podrán emitirla por escrito y agregarla al expediente que, en todo caso harán formar; 3º) Dirigir las actividades de los empleados de la división y proponer al director las medidas necesarias respecto al método y orden del trabajo y a la conducta del personal en el cumplimiento de sus deberes; 4º) Vigilar la buena marcha de los departamentos, las secciones y los servicios que integran la división; y 5º) Las demás que les otorgue el respectivo reglamento interno o les encomiende el director correspondiente.

En cuanto a los jefes de departamento, de sección o de servicio tendrán las siguientes atribuciones: 1º) Cumplir y hacer cumplir las órdenes del jefe de división; 2º) Distribuir, conforme al reglamento interno y las instrucciones del jefe de división, el trabajo del respectivo departamento, sección o servicio; 3º) Cuidar de que se cumplan estrictamente el orden y la disciplina establecidos y dar cuenta al jefe de división de las faltas que observen en la conducta de los empleados de su dependencia; y 4) Los demás que les acuerde el respectivo reglamento interno.

Ahora bien, conforme a los lineamientos señalados, a partir del año 1970 se propusieron las medidas de reforma estructural en los Ministerios que se indican a continuación, algunas de las cuales, inclusive se incorporaron a los Proyectos de Presupuesto de 1971 y 1972, y han sido reguladas mediante Decretos Orgánicos posteriormente.

IV. LA REFORMA SUGERIDA PARA EL MINISTERIO DE RELACIONES INTERIORES

329. En la Ley de Presupuesto de 1972, el Ministerio de Relaciones Interiores aparece funcionando con las siguientes unidades:

1. Unidades Directivas
 - 1.1. Ministro
 - 1.2. Dirección General
2. Unidades Asesoras y Auxiliares
 - 2.1. Consultoría Jurídica
 - 2.2. Secretaría Privada
 - 2.3. Dirección de Administración
3. Unidades Operativas
 - 3.1. Dirección de Política
 - 3.2. Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención
 - 3.3. Dirección Nacional de Identificación y Extranjería
 - 3.4. Dirección del Ceremonial y Acervo Histórico de la Nación

Por otra parte, de acuerdo a la Ley de Presupuesto de 1972 han sido asignadas a dicho Ministerio los siguientes programas de línea:

07. Servicios Centrales
08. Relaciones Políticas
09. Servicio de Inteligencia y Seguridad del Estado
10. Identificación y control de Extranjeros
11. Ceremonial y Conservación del Patrimonio Histórico de la Nación

El mismo esquema organizativo y programático que se traduce de la Ley de Presupuesto de 1972 es el que ha venido rigiendo en el Ministerio de Relaciones Interiores durante los últimos años. Por ello, desde los años 1970 y 1971, se ha sugerido para dicho Ministerio, conforme a los principios anteriormente señalados,²⁶¹ y de acuerdo a los mismos criterios de sectorialización de la administración pública definidos para la reforma macro-estructural²⁶² una nueva organización en base a dos grandes Direcciones Generales.

En efecto, al analizar la estructura organizativa del Ministerio de Relaciones Interiores, se detectó una excesiva centralización en la toma de decisiones y la falta de una adecuada programación y coordinación en la ejecución de los planes que adelanta el Despacho; por lo que se estimó que se hace necesaria una reorganización estructural y funcional, conducente a facilitar el cumplimiento de los objetivos y metas que le han sido encomendados.

Por otra parte, de la investigación que se hizo tendiente a definir los programas básicos del Ministerio, se puso de manifiesto que las funciones asignadas al Despacho podían ser reagrupadas en los programas básicos de línea: uno de Relaciones Políticas Interiores y otro de Seguridad Pública.

261. Véanse Nos. 317 y siguientes.

262. Véanse Nos. 102 y 105 y siguientes.

En virtud de ello, la proposición de reforma micro-estructural que se sugirió consistió en la creación de dos Direcciones Generales para dichos programas: una Dirección General de Política Interior; y una Dirección General de Seguridad Pública. En esta forma, a la Dirección General de Política Interior se le asignarían los programas atribuidos a la actual Dirección de Política y a la Dirección de Ceremonial y Acervo Histórico, con el objeto de lograr una mayor coordinación y homogeneización de los programas referentes a las relaciones políticas que el Despacho debe mantener con los otros organismos del Ejecutivo Nacional y con el Poder Legislativo; así como con los Poderes Estadales y Municipales. Por su parte, la Dirección General de Seguridad Pública absorbería los programas de Identificación y Extranjería y de Inteligencia y Seguridad del Estado, y las Direcciones que en la actualidad realizan estas actividades dependerían de ella.

En esta forma, aparte de los programas asesores y auxiliares, todos los programas operativos o de línea del Ministerio serían realizados a través de las Direcciones Generales señaladas, lo que significaría establecer un mecanismo más eficiente de dirección y coordinación, además de ofrecerle al Ministro una mayor posibilidad de delegación.

Una vez estructuradas las dos Direcciones Generales señaladas, nivel hasta el cual llegan por ahora las propuestas de reforma micro-estructural, se procedería a continuar con las reformas estructurales a nivel de dirección y de las unidades inferiores.

V. LA REFORMA PROPUESTA EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

330. En la Ley de Presupuesto de 1972, tal como fue aprobada por el Congreso Nacional aparece el Ministerio de Relaciones Exteriores estructurado en la siguiente forma:

1. Unidades de Dirección
 - 1.1. Ministro
 - 1.2. Dirección General
2. Unidades Asesoras y Auxiliares
 - 2.1. Consultoría Jurídica
 - 2.2. Asesoría Económica
 - 2.3. Dirección de Protocolo
 - 2.4. Dirección de Administración
3. Unidades Operativas
 - 3.1. Dirección de Política Internacional
 - 3.2. Dirección de Consulados

3.3. Dirección de Fronteras

3.4. Oficina de Relaciones Culturales

Este esquema básicamente era el mismo que había tenido el Ministerio durante el año 1971 y años anteriores, aun cuando habría que agregar dentro de las unidades operativas a la Dirección de Comercio Exterior e Integración Económica, la cual fue eliminada en el Presupuesto de 1971 debido a la creación, a fines de 1970, del Instituto de Comercio Exterior.

Además, en la Ley de Presupuesto de 1972, los siguientes programas fueron atribuidos al Ministerio de Relaciones Exteriores:

01. Dirección Superior

Actividad 01 Dirección Superior

- 02. Asesoría Legal
- 03. Asesoría Económica
- 04. Protocolo
- 05. Administración General
- 06. Administración de Personal
- 07. Administración de Consulados
- 08. Formación de Personal

02. Servicio Exterior

Actividad 01 Política Internacional

- 02. Política de Fronteras
- 03. Relaciones Culturales
- 04. Servicio Diplomático
- 05. Servicio Consular
- 06. Funcionamiento de Embajadas y Consulados

Aparte de que la anterior división de programas no respondía a ningún criterio racional, pues no se acomoda a las reales funciones a cargo del Ministerio, se estima que ello ha originado una dispersión horizontal de las unidades directivas del Despacho. Por ello, y con el criterio de reconcentrar los programas actualmente dispersos, siguiendo los criterios definidos para la reforma macro-estructural,²⁶³ durante el año 1971 se propuso la reagrupación de las funciones asignadas al Despacho de Relaciones Exteriores en dos programas básicos: uno de Política Internacional y otro de Servicio Exterior o Relaciones Administrativas. Además, y con el objeto de que se vincule adecuadamente al Ministerio el Instituto de Comercio Exterior, se ha propuesto la previsión de un tercer programa básico a ser ejercido a través de dicho Instituto: un programa de relaciones económicas internacionales.

263. Véanse Nos. 102 y 108 y siguientes.

En virtud de ello, la proposición de reforma micro-estructural que se formuló en el Ministerio de Relaciones Exteriores,²⁶⁴ consistió en la creación de tres Direcciones Generales para dichos programas: una Dirección General de Política Internacional; una Dirección General del Servicio Exterior o Relaciones Administrativas y una Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. En esta forma, a la Dirección General de Política Internacional se le asignarían los programas atribuidos a las actuales Dirección de Política Internacional, Oficina de Relaciones Culturales y Dirección de Fronteras, con el objeto de integrar a las relaciones políticas internacionales, las actividades del Despacho en relación a las fronteras. Por su parte, la Dirección General de Servicio Exterior (Relaciones Administrativas), absorbería las funciones a cargo de las Direcciones de Administración, de Consulados y Protocolo; unidades administrativas que dependerían de ella. La Dirección de Protocolo como unidad auxiliar quedaría adscrita a la Dirección General del Servicio Exterior.

Además de esas dos Direcciones Generales, se propuso la creación de una Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, con la especial característica de no significar una nueva estructura burocrática, pues el Director General respectivo sería siempre el funcionario que ejerza la Presidencia del Instituto de Comercio Exterior. En esta forma, por la coincidencia de funciones ministeriales e institucionales en el Presidente del Instituto los mecanismos de adscripción tal como se han enunciado,²⁶⁵ se harán más efectivos, vinculándose aún más a la política del Ministerio las actividades del Instituto.

En todo caso, aparte de los programas asesores y auxiliares, todos los programas operativos o de línea del Ministerio serían realizados a través de las Direcciones Generales señaladas, lo que significaría establecer un mecanismo más eficiente de dirección y coordinación, además de ofrecerle al Ministro una mayor posibilidad de delegación.

Una vez estructuradas las Direcciones Generales señaladas, nivel hasta el cual llegan por ahora las propuestas de reforma micro-estructural, se procedería a continuar con las reformas estructurales a nivel de Dirección y de las unidades inferiores.

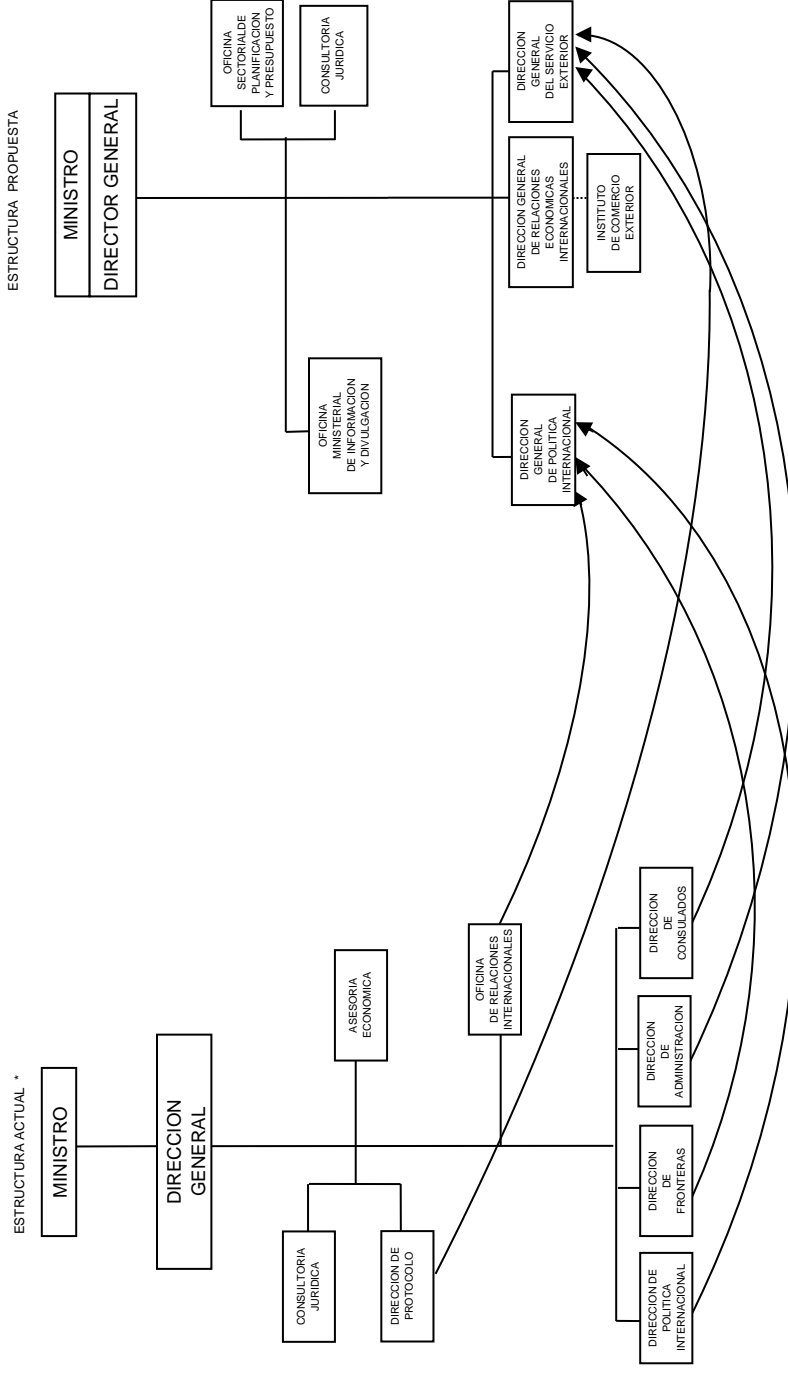
VI. LA REFORMA REALIZADA EN EL MINISTERIO DE HACIENDA

331. Con la entrada en vigencia del Presupuesto del año 1970, en el Ministerio de Hacienda se inició el proceso de reforma micro-

264. Véase particularmente en los Proyectos de Ley de Presupuesto de 1971 y 1972.

265. Véanse Nos. 101, 233 y 242.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES



500-A

GRAFICO 38

(*) TOMADA DE LA LEY DE PRESUPUESTO 1971

estructural, tendiente a reagrupar racionalmente las veinte dependencias del Ministerio con rango de Dirección y de Oficinas Ministeriales y las setenta y tres Oficinas operativas con rango de administraciones regionales que venían funcionando hasta 1969 en el Ministerio.

En efecto, en el Presupuesto de 1969 el Ministerio de Hacienda aparece estructurado en la siguiente forma:

1. Unidades de Dirección
 - 1.1. Ministro
 - 1.2. Dirección General
 - 1.3. Dirección General de Presupuesto
 - 1.4. Superintendencia de Bancos
 - 1.5. Superintendencia de Entidades de Ahorro y Préstamos
2. Unidades Asesoras y Auxiliares
 - 2.1. Consultoría Jurídica
 - 2.2. Comisión de Investigaciones Financieras y Económicas
 - 2.3. Junta de Crédito a la construcción de Viviendas Urbanas
 - 2.4. Dirección de Administración
3. Unidades Operativas
 - 3.1. Dirección de Crédito Público
 - 3.2. Dirección de Inspección y Fiscalización
 - 3.3. Laboratorio
 - 3.4. Tesorería Nacional
 - 3.5. Dirección y Servicios de la Renta Interna
 - 3.6. Dirección y Servicios de Aduana
 - 3.7. Administración General del Impuesto sobre la Renta
 - 3.8. Servicios Portuarios Nacionales
 - 3.9. Administración General de la Renta de Salinas

Además, la Ley de Presupuesto de 1969, atribuía los siguientes programas al Ministerio de Hacienda:

01. Servicios Generales
 - Subprograma 01: Dirección Superior
 - Subprograma 02: Asesoramiento
02. Administración General
03. Administración del Presupuesto Nacional
04. Crédito Público y Financiamiento
05. Inspección y Fiscalización
06. Control de Fondos Nacionales
07. Tributación sobre la Renta

08. Administración de la Renta Interna
09. Administración Aduanera
10. Administración de Puertos
11. Renta de Salinas
12. Control y Fiscalización de Institutos Bancarios, de Créditos y Casas de Cambio
13. Desarrollo de la Vivienda Urbana
14. Servicios de Laboratorio
15. Adquisición de Activos Financieros Internacionales
16. Control, Inspección y Fiscalización de Entidades de Ahorro y Préstamo

En base a los criterios generales antes indicados,²⁶⁶ a partir del mismo año 1969, en el Ministerio de Hacienda se inició el proceso de reforma micro estructural, "mediante el reagrupamiento de funciones afines y la delimitación precisa de éstas", reduciéndose a nueve unidades las de nivel superior, en lugar de las veinte existentes anteriormente. En esta forma, se crearon a partir de 1970 tres grandes Direcciones Generales: la Dirección General de Finanzas Públicas, a la cual se adscribieron la Dirección de Investigaciones Económicas (antes Comisión de Investigaciones Económicas y Financieras), la Tesorería Nacional, Dirección de Crédito Público y Dirección Nacional de Presupuesto; la Dirección General de Rentas, a la cual se adscribieron todas las unidades productoras o administradoras de Rentas: la Administración General del Impuesto sobre la Renta, Dirección de la Renta Interna, Dirección de Aduanas y las Administraciones Regionales de Hacienda; y a la Dirección General de Servicios se adscribieron la Escuela Nacional de Hacienda, el Centro Electrónico de Procesamiento de Datos, la Dirección de Administración, la Oficina Ministerial de Personal, los Servicios Portuarios Nacionales, la Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto y la Oficina de Relaciones Públicas.²⁶⁷

En virtud de esta reforma a partir del Presupuesto de 1971, y en la Ley de Presupuesto de 1972 el Ministerio de Hacienda aparece estructurado en la siguiente forma:

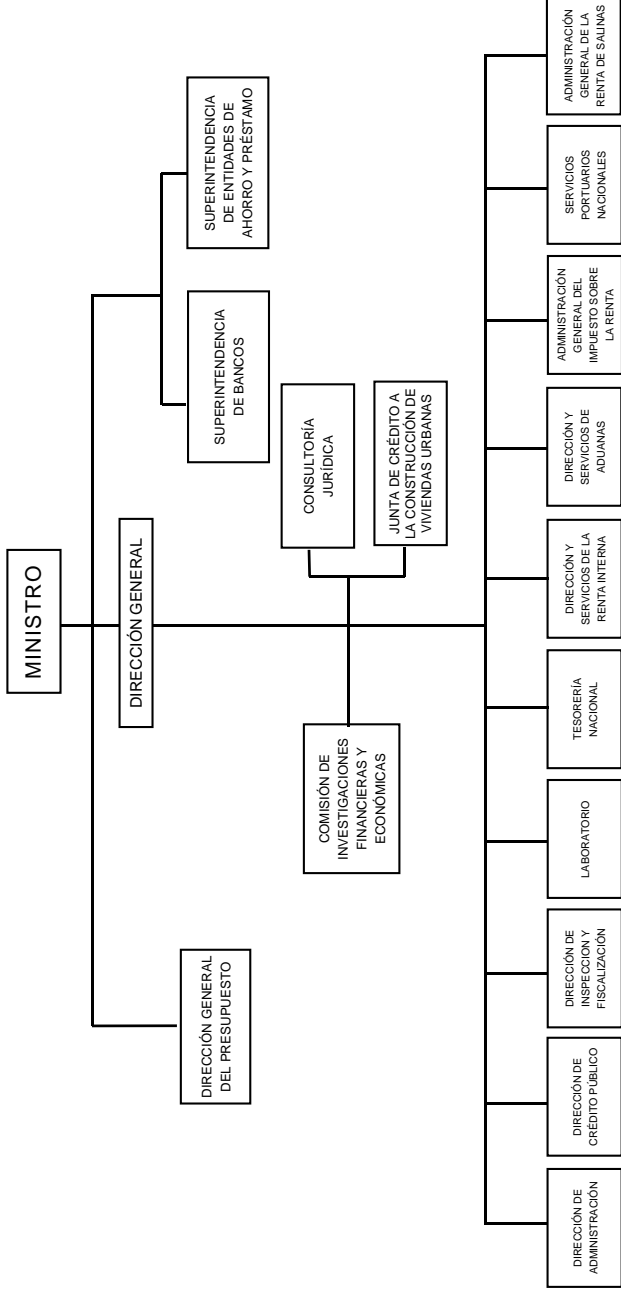
1. Unidades de Dirección
 - 1.1. Ministro
 - 1.2. Dirección General
 - 1.3. Dirección de Inspección y Fiscalización

266. Véanse Nos. 317 y siguientes.

267. Para una descripción más detallada de dicha reforma, véase Memoria y Cuenta del Ministerio de Hacienda correspondiente a 1969. Pág. 1-40 y siguientes. Véase además N° 441.

MINISTERIO DE HACIENDA

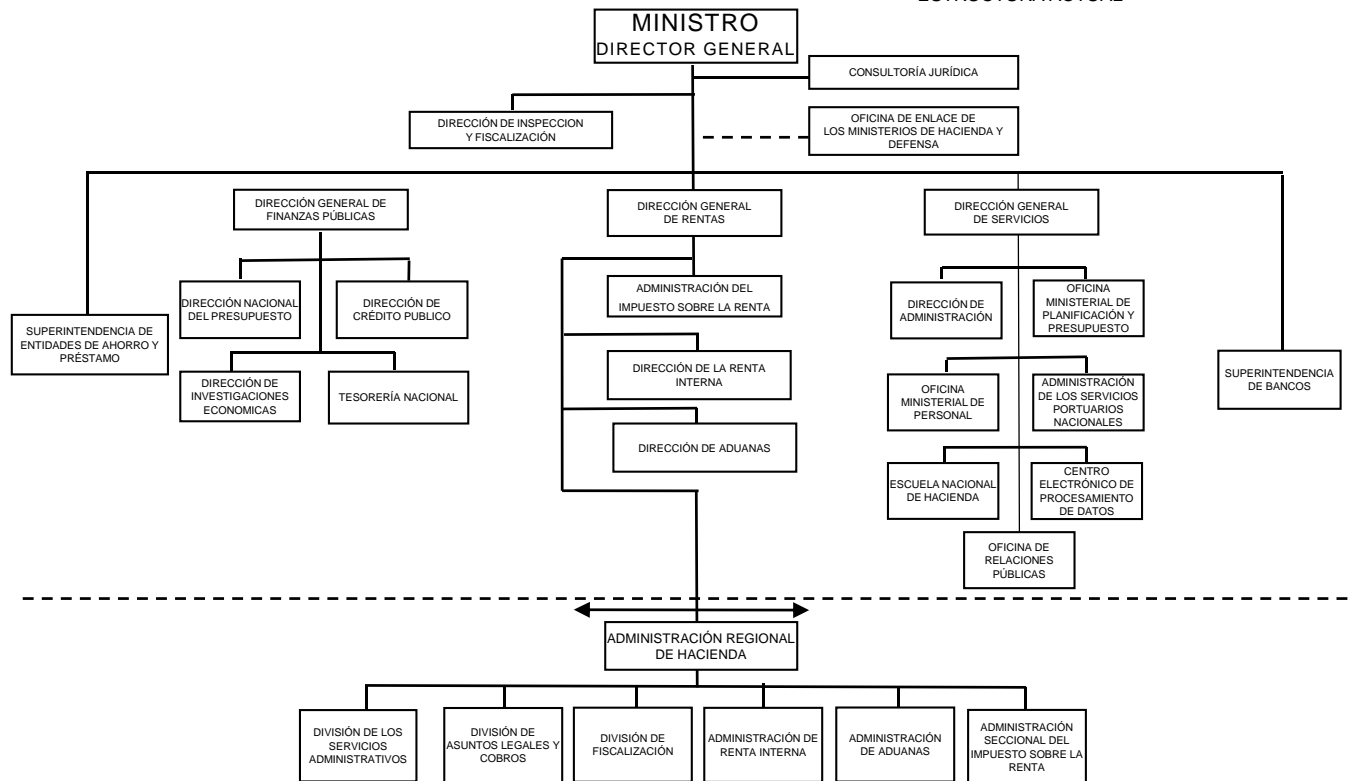
ESTRUCTURA PARA 1969*



*TOMADA DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE 1969

MINISTERIO DE HACIENDA

ESTRUCTURA ACTUAL **



**TOMADA DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE 1971

2. Unidades Asesoras y Auxiliares
 - 2.1. Consultoría Jurídica
 - 2.2. Dirección General de Servicios
3. Unidades Operativas Principales
 - 3.1. Dirección General de Finanzas Públicas
 - 3.2. Dirección General de Rentas
 - 3.3. Superintendencia de Bancos
 - 3.4. Superintendencia de Entidades de Ahorro y Préstamo

En cuanto a los programas ahora atribuidos al Ministerio a partir del Presupuesto de 1971 aparecen los siguientes:

01. Dirección Superior
02. Inspección y Fiscalización
03. Servicios Técnicos de Apoyo
04. Programación y Análisis de las Finanzas Públicas
05. Administración de Rentas
06. Control de Entidades Financieras
07. Administración de Puertos

En esta forma, no sólo se ha logrado una mayor racionalidad en los programas a cargo del Ministerio, sino que la estructura del mismo se ha amoldado a dichos programas, y no como había venido sucediendo con anterioridad, en que los programas se formulaban conforme a la estructura existente en un momento determinado.

VII. LA REFORMA PROPUESTA EN EL MINISTERIO DE FOMENTO

332. En la Ley de Presupuesto de 1972, tal como fue aprobada por el Congreso Nacional, aparece el Ministerio de Fomento estructurado en la siguiente forma:

1. Unidades de Dirección
 - 1.1. Ministro
 - 1.2. Dirección General
2. Unidades Asesoras y Auxiliares
 - 2.1. Consultoría Jurídica
 - 2.2. Oficina Ministerial de Presupuesto
 - 2.3. Oficina Ministerial de Personal
 - 2.4. Oficina Ministerial de Información
 - 2.5. Dirección de Administración

3. Unidades Operativas

- 3.1. Dirección de Industrias
- 3.2. Registro de la Propiedad Industrial
- 3.3. Dirección de Comercio
- 3.4. Dirección de Inquilinato
- 3.5. Superintendencia de Seguros
- 3.6. Superintendencia Nacional de Cooperativas
- 3.7. Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales

Este esquema básicamente es el mismo que había tenido el Ministerio durante el año 1970 y años anteriores, aun cuando habría que agregar la Dirección de Turismo que fue eliminada a partir del Presupuesto de 1971. En torno a ésta es de advertir que el hecho de que no esté prevista autorización de gasto alguno para una Dirección de Turismo, no implica que los programas del Ministerio en materia de turismo no existan; al contrario, existen y se cumplen, pero a través de los servicios de la Corporación Nacional de Hoteles y Turismo cuyo Presidente ejerce además las funciones propias del Director de Turismo, de acuerdo a la vigente Ley de Turismo.

Además, en la Ley de Presupuesto de 1972, entre otros, han sido atribuidos al Ministerio de Fomento los siguientes programas:

01. Servicios Centrales
02. Desarrollo Industrial
03. Registro de la Propiedad Industrial
04. Promoción y Control del Comercio
05. Cooperativas y Cajas de Ahorro
06. Inquilinato
07. Dirección y Ejecución de la política de Seguros
08. Estadística y Censos.

Ahora bien, del análisis de los programas antes descritos, se evidencia que en su formulación global ha privado más la división preexistente de direcciones y dependencias ministeriales que una racional distribución de los mismos, teniendo en cuenta por otra parte que los programas atribuidos al Ministerio de Fomento, aparte de los referentes al sector desarrollo industrial y al sector comercio, son programas hasta cierto punto residuales debido a la naturaleza misma de un ministerio de "fomento".

En todo caso, el Ministerio de Fomento propuso²⁶⁸ su reorganización en base a dos grandes Direcciones Generales: la Dirección General de Desarrollo Industrial y la Dirección General de Comercio,

268. Véase Proyecto de Ley de Presupuesto 1971.

para que realizaran los dos programas básicos del Ministerio; el programa de desarrollo industrial y el programa de comercio. En esta forma, a la Dirección General de Desarrollo Industrial se le asignarían los programas atribuidos a las actuales Dirección de Industria y Dirección del Registro de la Propiedad Industrial; y a la Dirección General de Comercio los programas de las actuales Dirección de Comercio y Dirección de Inquilinato.²⁶⁹ Por otra parte, y con vistas a la adopción de medidas ulteriores de macro reforma estructural,²⁷⁰ quedarían a nivel de Dirección General la actual Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales, y a nivel de Dirección, la Superintendencia Nacional de Cooperativas.

Por otra parte, la investigación realizada en el Ministerio de Fomento ha evidenciado la realización por parte del mismo, fundamentalmente por vía indirecta, de dos programas básicos: el Programa de Turismo y el Programa de Financiamiento Industrial.

Respecto del Programa de Turismo, realizado a través de la Corporación Nacional de Hoteles y Turismo (CONAHOTU), se propone la estructuración de una Dirección General de Turismo, sin estructura burocrática adicional para el Ministerio, con la característica de que el Presidente de la Corporación ejercería también el cargo de Director General.²⁷¹ En esta forma, y siguiendo la experiencia del propio Ministerio de Fomento en el último año en que el Presidente de la CONAHOTU ha sido acumulativamente Director de Turismo, se ligarían más al Ministerio todos los aspectos de la Política de Turismo.²⁷²

En cuanto al Programa de Financiamiento Industrial, se estima indispensable la creación de una Dirección General de Financiamiento Industrial en el Ministerio, que tendría a su cargo la coordinación y control de los entes descentralizados del sector. Con esta Dirección General, a la cual estarían adscritas en el ámbito nacional la Corporación Venezolana de Fomento, el Banco Industrial de Venezuela, y la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria; y en el ámbito regional, la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana y la Corporación de Desarrollo de la Región Nororiental, se pretendería crear las bases de un holding de financiamiento industrial público.²⁷³ Inicialmente, dicha Dirección podría funcionar sin estructura burocrática adicional para el Ministerio, mediante un Comité de Coordinación de los Institutos Autónomos señalados y de CONAFIN, cuya presidencia se rotaría entre los Presidentes de la Corporación Venezolana de

269. Véanse Nos. 126 y 129.

270. Véanse Nos. 86, 122, letra d y 467.

271. Véanse Nos. 101 y 233.

272. Véase N° 243.

273. Véanse Nos. 127 y 237.

Fomento y del Banco Industrial de Venezuela por el carácter nacional de dichas instituciones, correspondiendo en cada oportunidad a quien la ejerza el ejercicio de las funciones de Director General de Financiamiento Industrial.

En todo caso, aparte de los programas asesores y auxiliares, todos los programas operativos o de línea del Ministerio serían realizados a través de las Direcciones Generales y Superintendencias indicadas, lo que significaría establecer mecanismos más eficientes de dirección y coordinación además de ofrecerle al Ministro mayores posibilidades de delegación.

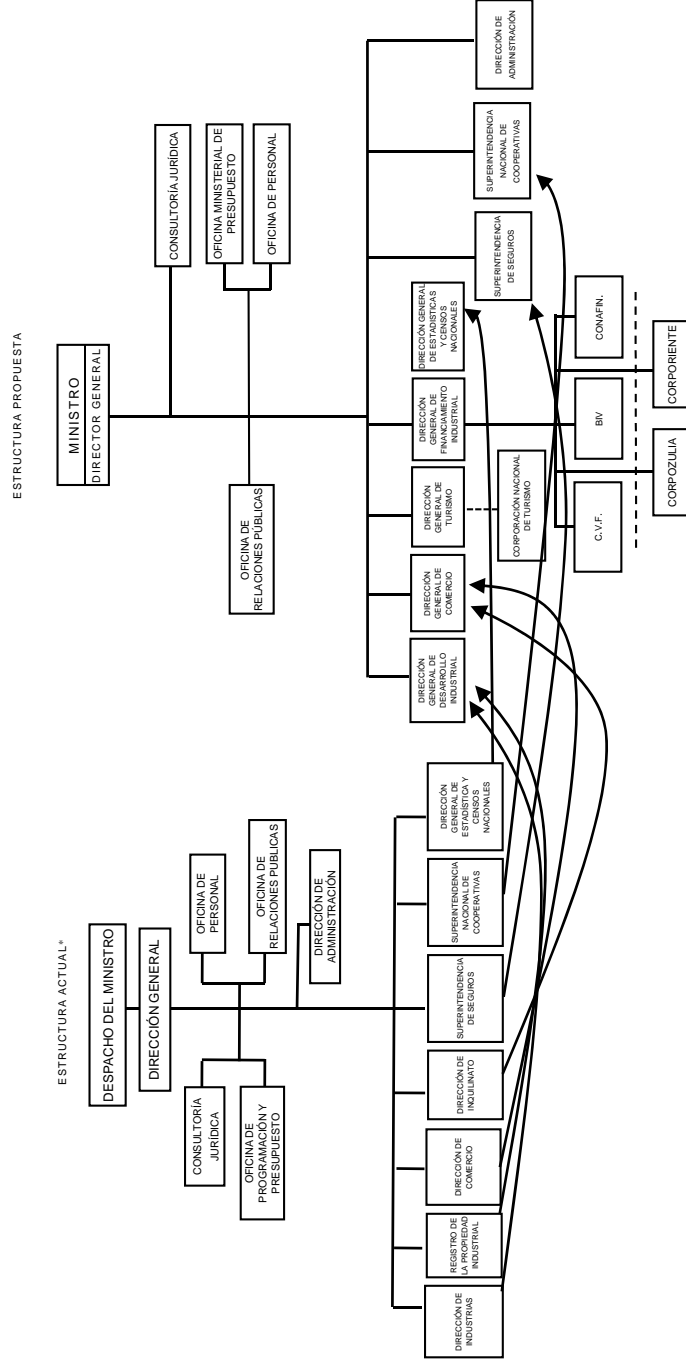
Una vez estructuradas las Direcciones Generales señaladas, nivel hasta el cual llegan por ahora las propuestas de reforma micro-estructural, según la orientación de la Comisión de Administración Pública, se procedería a continuar con las reformas estructurales a nivel de Dirección y de las unidades inferiores.

VIII. LA REFORMA REALIZADA EN EL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS

333. En la Ley de Presupuesto de 1972, el Ministerio de Obras Públicas aparece estructurado en la siguiente forma:

1. Unidades de Dirección
 - 1.1. Ministro
 - 1.2. Director General
 - 1.3. Oficina de Coordinación de Zonas
2. Unidades Asesoras y Auxiliares
 - 2.1. Oficina ministerial de Programación y Presupuesto
 - 2.2. Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa
 - 2.3. Dirección de Finanzas
 - 2.4. Dirección de Bienes y Servicios Generales
 - 2.5. Dirección de Personal
 - 2.6. Oficina de Relaciones Públicas
 - 2.7. Consultoría Jurídica
 - 2.8. Comisión para el Desarrollo del Sur
 - 2.9. Oficina de Coordinación
3. Unidades Operativas
 - 3.1. Dirección de Planeamiento Urbano
 - 3.2. Dirección de Edificios
 - 3.3. Dirección de Obras Hidráulicas
 - 3.4. Dirección de Vialidad

MINISTERIO DE FOMENTO



**TOMADA DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE 1971

3.5. Dirección de Cartografía Nacional

3.6. Oficina Ministerial del Transporte

En la misma Ley de Presupuesto de 1972, siguiendo la estructura señalada, se atribuyen al Ministerio de Obras Públicas los siguientes programas:

01. Dirección Superior y Coordinación General
02. Administración Financiera
03. Administración de Personal
04. Administración de Bienes y Servicios Generales
05. Planificación Urbana
06. Edificaciones Nacionales
07. Obras Hidráulicas
08. Vialidad
09. Cartografía

Básicamente, la estructura y programas señalados estaban en igual forma en la Ley de Presupuesto de 1971.

Ahora bien, un análisis que se efectuó en 1970 y 1971 de la estructura del Ministerio, así como de sus programas de acuerdo a los criterios sectoriales antes indicados,²⁷⁴ se evidenció que el Ministerio de Obras Públicas cumplía tres programas operativos básicos integrados a los sectores de Desarrollo Urbano y Vivienda, Transporte y Recursos Naturales Renovables: el programa de Desarrollo Urbanístico, el programa de Vialidad y el programa de Recursos Hidráulicos. En vista de ello, y para corregir la dilatada dispersión horizontal de las unidades directivas del Despacho, el Ministerio propuso²⁷⁵ en el Proyecto de Presupuesto de 1971 la integración del mismo, en base a los tres programas básicos señalados, en tres grandes Direcciones Generales: una Dirección General de Desarrollo Urbanístico; una Dirección General de Vialidad y una Dirección General de Recursos Hidráulicos, además de una Dirección General de Servicios. En esta forma a la Dirección General de Desarrollo Urbanístico se le asignaban los programas atribuidos a la Dirección de Planeamiento y Dirección de Edificios y a la Oficina Ministerial del Transporte; a la Dirección General de Vialidad se asignaban los programas a cargo de la Dirección de Vialidad y de la Oficina del Aeropuerto de Maiquetía; y a la Dirección General de Recursos Hidráulicos los programas de la Dirección de Obras Hidráulicas. El Congreso sin embargo al estudiar los Presupuestos de 1971 y 1972 estimó oportuno no considerarlas, sin prejuzgar sobre el fondo de las mismas.

274. Véanse Nos. 102, 103, 146, 167 y siguientes; y 171 y siguientes.

275. Véase el Proyecto de Ley de Presupuesto 1971. Véase la Memoria del MOP año fiscal 1970, tomo II, págs. 137 y siguientes.

Sin embargo, una vez dictado el Reglamento de Estatuto Orgánico de Ministerios, por Decreto N° 540 de 10 de febrero de 1971, se dictó el Reglamento Orgánico del Ministerio de Obras Públicas.²⁷⁶

Siguiendo los criterios antes indicados, conforme a dicho Reglamento, el Ministerio de Obras Públicas ha quedado integrado desde febrero de 1971 por el Despacho del Ministro y por las Direcciones Generales de Vialidad, de Desarrollo Urbanístico, de Recursos Hidráulicos, y de Servicios.

El Despacho del Ministro está integrado por la Oficina del Ministro, la del Director General del Ministerio, la Secretaría General, la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto y la Secretaría General, que tiene igual rango que las Direcciones Generales.

La Comisión de Desarrollo del Sur (CODESUR), creada por Resolución N° 51 de 3 de julio de 1969 del Ministerio de Obras Públicas, forma parte del Despacho del Ministro, y se rige por las disposiciones del texto que la creó.²⁷⁷ La Dirección de Cartografía Nacional, también fue adscrita al mencionado Despacho.²⁷⁸

La Secretaría General tiene a su cargo la prestación de servicios secretariales y administrativos para el Despacho del Ministro y adscrita a la misma funcionan la Oficina de Información y Relaciones Públicas, y la Oficina de Coordinación.

De acuerdo a dicho Reglamento, corresponde a la Dirección de Vialidad: 1) La Planificación del sector de su competencia, según las orientaciones del Plan de la Nación, en coordinación con la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto y los Organismos correspondientes; 2) Los estudios, los proyectos, la construcción, la reconstrucción y el mejoramiento de las autopistas y carreteras nacionales, puertos, aeropuertos, aeródromos y de sus estructuras conexas; 3) El mantenimiento de las autopistas y carreteras nacionales con sus estructuras conexas, de los puertos y de las pistas en los aeropuertos; 4) La regulación de los accesos y empalmes de las autopistas y carreteras nacionales y del uso de las zonas contiguas a éstas.²⁷⁹

A la Dirección General del Desarrollo Urbanístico corresponde: 1) La elaboración de planes y programas de desarrollo urbanístico, según las orientaciones del Plan de la Nación, en coordinación con la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto y los Organismos correspondientes; 2) La asistencia a las Municipalidades en las materias de su ramo; 3) Los estudios y proyectos, la construc-

276. Véase en el Apéndice N° 7 de esta Segunda Parte del Informe.

277. Artículo 3°.

278. Artículo 11.

279. Artículo 6°.

ción, la reconstrucción y el mejoramiento de edificaciones o conjuntos de edificaciones de interés público; el desarrollo de tierras urbanas que le sean asignadas por el Ejecutivo Nacional.²⁸⁰

Corresponde a la Dirección General de Recursos Hidráulicos: 1) La Planificación del desarrollo del sector de su competencia, según las orientaciones del Plan de la Nación, en coordinación con la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto y los Organismos correspondientes; 2) Los estudios, los proyectos, la construcción, la reconstrucción y el mantenimiento de los sistemas de riego, saneamiento de tierras, obras de defensa de las poblaciones contra inundaciones y otros daños causados por las crecientes de las aguas, y las demás obras de aprovechamiento y conservación de los recursos hidráulicos que le sean asignados; 3) La operación de sistemas de riego; 4) La planificación, instalación y operación de una red nacional de estaciones hidrometeorológicas, tanto para los proyectos de riego, drenaje y control de inundaciones que ejecuta la Dirección General, como para el Ministerio de Obras Públicas y otros Organismos públicos y privados.

Corresponde a la Dirección General de Servicios: 1) El control financiero general del Ministerio; 2) La prestación a las diversas dependencias del Ministerio de los servicios generales técnicos y administrativos que le sean asignados; 3) La prestación de servicios y el asesoramiento en lo relativo a la administración de personal a las diversas dependencias del Ministerio; 4) Los servicios generales relacionados con la Administración de bienes nacionales adscritos al Ministerio.

Ahora bien, hasta tanto el Ministro de Obras Públicas dictase los Reglamentos internos, mediante Resolución, en las cuales se determinare el número, organización y competencia de las Direcciones, Divisiones, Departamentos, Secciones, Unidades Asesoras y otras Dependencias que integran cada Dirección General, en el Decreto señalado se adscribieron a la Dirección General de Vialidad todas las dependencias que integraban la Dirección de Vialidad del Ministerio, Oficina Ministerial del Aeropuerto de Maiquetía y las Dependencias de Vialidad que actualmente existen en el interior del país. Se adscribieron a la Dirección de Desarrollo Urbanístico la Dirección de Planeamiento Urbano, la Dirección de Edificios, la Oficina Ministerial del Transporte y las Unidades desconcentradas de Edificios y Planeamiento Urbano que están actualmente organizadas. Se adscribieron a la Dirección General de Recursos Hidráulicos todas las dependencias que integraban la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio y las dependencias de Obras Hidráulicas que existen actualmente en el interior. Se adscribieron a la Direc-

280. Artículos 7º y 8º.

ción General de Servicios la Dirección de Finanzas, la Dirección de Bienes y Servicios Generales y la Dirección de Personal.²⁸¹

Ahora bien, por Resolución N° 4 de 18 de marzo de 1971,²⁸² el Ministerio de Obras Públicas estableció la siguiente estructura organizativa del Ministerio:

La Secretaría General del Ministerio de Obras Públicas integrada por las siguientes dependencias:

a) La Oficina de Secretaría, la cual tiene a su cargo la prestación de servicios secretariales para el Despacho del Ministro.

b) La Oficina de Relaciones Públicas, cuyas funciones son informar al público en general, por todos los medios de divulgación, sobre la realización de obras en ejecución, terminadas y en proyecto, y sobre las políticas que sigue el Despacho en cuanto al estudio, planificación, zonificación y desarrollo de obras de infraestructura en todo el territorio nacional.

c) La Oficina de Coordinación, cuyas funciones son la coordinación de las actividades entre las zonas y la coordinación y tramitación de las instrucciones que en referencia a ella gire el Ministro, ante las otras dependencias del Ministerio.

d) La Comisión de Desarrollo del Sur (CODESUR), encargada del estudio y evaluación de los recursos potenciales del Territorio Federal Amazonas y el Distrito Cedeño del Estado Bolívar; la planificación de su desarrollo integral y la ejecución de los proyectos que contribuyan al progreso económico de la región, y asimismo de facilitar las vías y el acceso a la zona, de acuerdo a lo establecido en la Resolución N° 51 de fecha 3 de julio de 1969.

La Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto comprende:

a) La Oficina de Programación y Presupuesto, a la cual corresponde la elaboración de los programas de inversión del Despacho y la elaboración y control de los presupuestos anuales, actuando para ello en estrecha coordinación con las otras dependencias del Ministerio. Asimismo, corresponde a esta Oficina la elaboración de los planes regionales de infraestructura y el mantenimiento de un sistema de estadísticas del Despacho.

b) La Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa cuyas actividades son las previstas en el Decreto N° 141 de fecha 17 de septiembre de 1969.

La Dirección General de Servicios incluye las siguientes Direcciones:

281. Artículo 10.

282. Véase en el Apéndice N° 7 de esta Segunda Parte del Informe.

a) La Dirección de Finanzas, a la cual le toca el cumplimiento de las funciones relativas a la actividad financiera del Despacho, en especial el control financiero del presupuesto, el registro contable de las operaciones y la preparación de estados financieros; la elaboración y tramitación de las órdenes de pago; el control de los programas de licitaciones y contratación de obras y la coordinación y asistencia a las demás dependencias del Ministerio que están autorizadas para licitar y promover contrataciones.

b) La Dirección de Bienes y Servicios Generales, la cual se encarga de las funciones relativas a la adquisición, almacenamiento, transporte y suministro de materiales y equipos, el inventario y control de los bienes nacionales, y a la prestación de servicios generales tales como conserjería, archivo general, transporte, reproducción de documentos y planos e información a las diversas Dependencias del Ministerio, según sea requerido.

c) Dirección de Personal, la cual asesora y controla el desarrollo de políticas y programas de administración de personal del Ministerio de Obras Públicas, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Carrera Administrativa.

La Dirección General de Desarrollo Urbanístico comprende:

a) La Dirección de Planeamiento Urbano, cuyos cometidos son la ordenación, cuantificación y programación del Desarrollo Urbano a nivel nacional, debiendo estudiar, producir y mantener los planes de desarrollo a fin de ordenar el crecimiento de nuestras ciudades, manteniendo para ello un estrecho contacto con las diferentes municipalidades.

b) La Dirección de Edificios, a la cual conciernen las funciones relativas a los estudios, proyectos, construcción, ampliaciones y mejoras de las edificaciones nacionales, manteniendo una estrecha coordinación con los organismos e instituciones públicas clientes.

c) La Oficina Ministerial de Transporte, la cual se encarga esencialmente del estudio del sistema integral del transporte para la ciudad de Caracas y su área metropolitana, así como del proyecto y construcción del Sistema de Tránsito Rápido de la misma ciudad.

La Dirección General de Recursos Hidráulicos comprenderá:

a) La Dirección de Información Básica, la cual recolectará, procesará y suministrará toda la información hidrológica, edafológica y cartográfica necesaria para el proyecto, construcción y funcionamiento de las obras de riego, saneamiento de tierras y demás de aprovechamiento hidráulico, que adelante la Dirección General de Recursos Hidráulicos.

b) La Dirección de Proyectos y Construcción la cual tendrá bajo su responsabilidad la elaboración de los estudios y proyectos que corresponden a la Dirección General de Recursos Hidráulicos,

así como dirigir, controlar y supervisar toda la labor de construcción que realice la mencionada Dirección General, corresponde también a esta Dirección la realización de los estudios geotécnicos necesarios a sus labores.

c) La Dirección de Aprovechamiento, la cual se encargará del aprovechamiento, desarrollo y explotación de los sistemas de riego, de los de saneamiento de tierras y de las demás obras de aprovechamiento hidráulico construidas por la Dirección General de Recursos Hidráulicos; igualmente, será responsable del programa de pequeños sistemas de riego.

Posteriormente, por Resolución N° 103 de 29 de diciembre de 1971,²⁸³ el Ministro de Obras Públicas, determinó la siguiente estructura organizativa de la Dirección General de Vialidad del Ministerio, al derogar el artículo 5° de la Resolución indicada N° 4 de 18 de marzo de 1971:

a) La Dirección de Puertos y Aeropuertos, la cual se encargará de la elaboración de los estudios y proyectos necesarios para la ejecución de puertos y supervisión de obras de construcción, ampliaciones y mejoras de puertos y aeropuertos.

b) La Dirección de Carreteras, a la que corresponderá la elaboración de los estudios y proyectos para la ejecución de las carreteras y autopistas, así como también la dirección y supervisión de las obras de construcción, reconstrucción, ampliaciones y mejoras de carreteras.

c) La Dirección de Vialidad Urbana, que se encargará de la elaboración de los estudios y proyectos para la ejecución de las vías urbanas nacionales y de la dirección y supervisión de las obras de construcción, reconstrucción, ampliaciones y mejoras de vías urbanas.

d) La Dirección de Mantenimiento, cuya competencia será las actividades de mantenimiento de las obras de carreteras, autopistas y aeropuertos que realice la Dirección General de Vialidad.

e) La Oficina Ministerial del Aeropuerto de Maiquetía, a la cual corresponderá el proyecto y la construcción de las nuevas instalaciones del Aeropuerto Internacional de Maiquetía.

IX. LA REFORMA PROPUESTA EN EL MINISTERIO DE EDUCACION

334. En la Ley de Presupuesto de 1972 tal como fue aprobada por el Congreso Nacional, aparece el Ministerio de Educación estructurado en la siguiente forma:

283. Véase en el Apéndice N° 7 de esta Segunda Parte del Informe.

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS

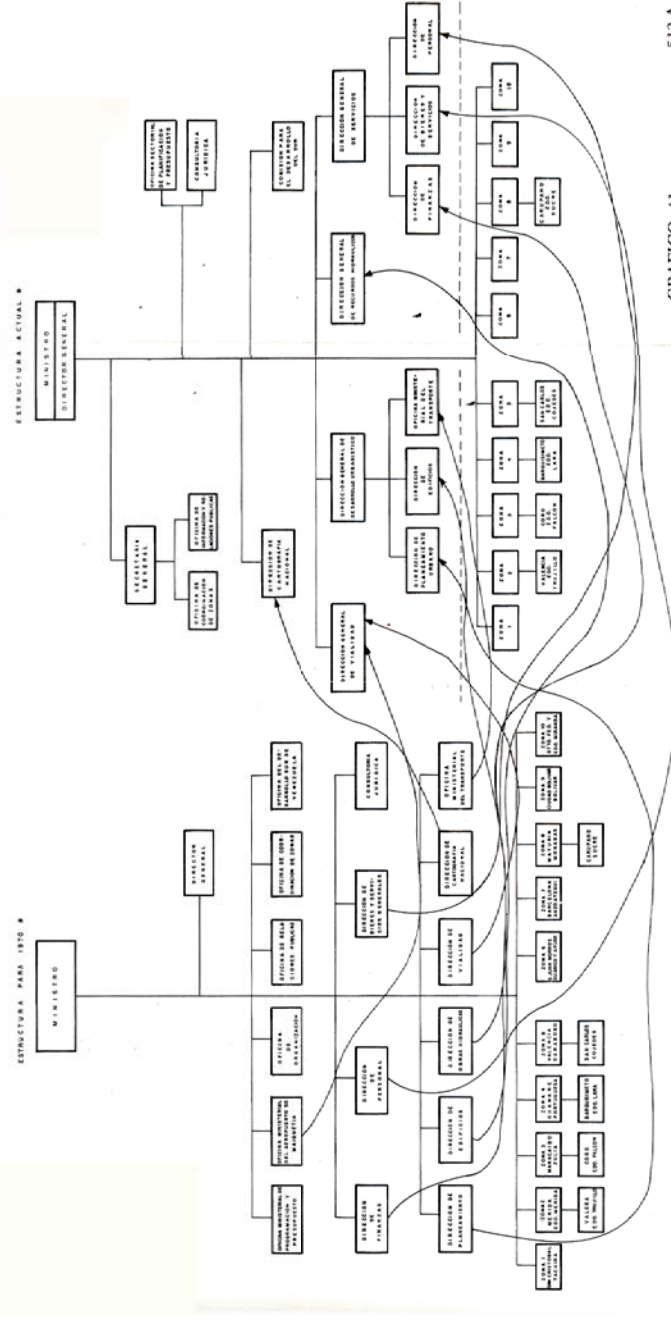


GRAFICO 41

1. Unidades de Dirección
 - 1.1. Ministro
 - 1.2. Director General
2. Unidades Asesoras y Auxiliares
 - 2.1. Dirección de Planeamiento
 - 2.2. Consultoría Jurídica
 - 2.3. Secretariado Permanente del Consejo Nacional de Universidades
 - 2.4. Dirección de Administración
3. Unidades Operativas
 - 3.1. Dirección de Educación Primaria y Normal
 - 3.2. Dirección de Educación Secundaria, Superior y Especial
 - 3.3. Dirección de Educación Artesanal, Industrial y Comercial
 - 3.4. Dirección de Control y Evaluación

Este esquema, básicamente es el mismo que había tenido el Ministerio durante los años 1970 y 1971 aun cuando debe destacarse que sólo es a partir de la entrada en vigencia del Presupuesto de 1970, cuando comenzaron a funcionar la Dirección de Planeamiento Educativo y la Dirección de Control y Evaluación.

Por otra parte, en la Ley de Presupuesto de 1972, los siguientes programas han sido atribuidos al Ministerio de Educación:

01. Servicios Centrales
02. Administración General
03. Control y Evaluación Educativa
04. Planificación Educativa
05. Educación Primaria y Normal
06. Educación Secundaria, Superior y Especial
07. Educación Vocacional

Ahora bien, con motivo de la reforma del sistema educativo que se viene adelantando en el sector educación desde 1969,²⁸⁴ el Ministerio de Educación diseñó un proyecto de reforma administrativa a desarrollarse en etapas, cuya síntesis es la siguiente: "Una organización con tres columnas principales: Pensamiento y Planeamiento; Ejecución; y Control y Evaluación; ello significa que: Ministro, Dirección General y Dirección de Planeamiento, tienen por objetivo principal producir ideas y planificarlas; las Direcciones de Docencia y la Dirección de Administración, ejecutarlas; y la Dirección

284. Véase Héctor Hernández Carabaño. Aportes a la Reforma Educativa, Ministerio de Educación, Caracas, 1970.

de Control y Evaluación, supervisar los procesos de ejecución y evaluar sus resultados”.²⁸⁵

La justificación de esa reforma se evidencia del documento presentado por la Dirección de Planeamiento Educativo (EDU-PLAN) al Seminario sobre aspectos Legales del Sistema Educativo, en los siguientes términos:

“Se puede afirmar, como diagnóstico de este despacho, que la estructura general del Ministerio resultaba completamente anacrónica a las exigencias de un sistema educativo moderno. Por ejemplo, unidades de programación dispersas en todas las direcciones ministeriales. Cada Dirección tenía su sección de Contratación y Administración de Personal, había la Dirección de Educación Primaria con escuelas de este nivel, pero también una Dirección de Educación Artesanal, Industrial y Comercial (DARINCO) con sus propios planteles de Primaria. El sector destinado a la formación profesional, estaba repartido en la Dirección de Primaria con sus Escuelas Normales, en DARINCO y en la Dirección de Secundaria; las responsabilidades de la División de Educación de Adultos, estaban dispersas en las tres direcciones mencionadas y cada Dirección tenía su propio Departamento de Compras y Adquisiciones”.

“Esto condujo a una serie de reformas a nivel de Direcciones que son las siguientes: las actividades y funciones de la Dirección Técnica, el Consejo Técnico de Educación y la Oficina de Planeamiento Integral quedan agrupados en la Dirección de Planeamiento. Las funciones que tenía el Consejo Técnico en materia de evaluación del rendimiento de los escolares, control de estudios, equivalencia y reválida de certificados y títulos y la de mejoramiento profesional (antes atendidos por la Dirección de Primaria y Normal) ahora pasan a la Dirección de Control y Evaluación. A la Dirección de Educación Básica (recientemente creada), pasan todas las actividades que antes tenía la Dirección de Educación Primaria en materia de educación preescolar, primaria, actividades de formación general y otras atendidas por la Dirección de Educación Secundaria y Artesanal. A la Dirección de Educación Superior y Media Diversificada, las actividades que antes correspondían a la Dirección de Educación Artesanal, Industrial y Comercial, a Educación Secundaria Superior y Especial. Finalmente, a la Dirección de Educación Permanente de Adultos, las actividades de alfabetización y educación primaria y los cursos nocturnos que atendían las Direcciones de Educación Secundaria y de Educación Artesanal, Industrial y Comercial”.

“La reforma, no tiene otra finalidad sino la de poner orden en la casa. No se pretende crear nuevos servicios sino sencillamente

285. La Reforma Administrativa del Ministerio de Educación, Eduplán, Documento multigráfico para el Seminario sobre Aspectos Legales del Sistema Educativo. Noviembre de 1970.

establecer instrumentos que faciliten una más eficaz conducción del proceso educativo. Esta reforma aspira a establecer mecanismos para un mejor desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje. Por ello se han propuesto dos unidades operativas: una es la Dirección de Educación Básica (comprende el pre-escolar, la primaria, la educación de niños excepcionales) y el Ciclo Básico Común dirigido a ensanchar el horizonte cultural de los jóvenes y la otra es la Dirección de Educación Superior, Media y Diversificada. Al lado de estas dos unidades, se ha deseado organizar la Dirección de Educación Permanente de Adultos, cuyo fin es la de promover el nivel cultural y profesional de la población, ampliar, renovar y perfeccionar los conocimientos adquiridos y estimular el proceso de la autorrealización de la persona”.

“La reforma administrativa no se concreta al nivel central (Ministerio de Educación), únicamente, sino que ha sido preciso configurar una política de regionalización educativa que contemple dos aspectos, el cualitativo, que ofrezca a la comunidad un contenido educacional de acuerdo a los intereses de la zona o lugar que le sirve de habitat, y el cuantitativo, que tienda a la descentralización y desconcentración de funciones y servicios, o sea, llevar a las diversas zonas del país la capacidad de decisiones y evitar que todo tenga que resolverse en Caracas”.

Ahora bien, siguiendo los lineamientos señalados, el Ministerio de Educación propuso²⁸⁶ la estructuración de las unidades operativas del Ministerio en la siguiente forma: Dirección de Planeamiento, Dirección de Educación Básica, Dirección de Educación Superior y Media Diversificada, Dirección de Educación Permanente de Adultos, Dirección de Control y Evaluación y Dirección de Administración; proyecto que no fue aprobado por el Congreso al aprobar la Ley de Presupuesto de 1971.

Paralelamente, la Comisión de Administración Pública, siguiendo los lineamientos generales de la reforma estructural macro-administrativa,²⁸⁷ había propuesto al Ministerio de Educación la estructuración de sus unidades partiendo de la definición de sus programas básicos: el programa de docencia y el programa de planificación, control y evaluación de la educación. En vista de estos dos programas, se proponía la estructuración del Ministerio de Educación en base a dos grandes Direcciones Generales: Una Dirección General de Docencia de la cual dependerían la Dirección de Educación Básica, la Dirección de Educación Superior y Media Diversificada, la Dirección de Educación Permanente de Adultos; y una Dirección General de Planeamiento Educativo de la cual dependerían la Dirección de Planeamiento y la Dirección de Control y Evaluación.

286. Véase Proyecto de Ley de Presupuesto de 1971. Véase Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación correspondiente al año 1970, Tomo I, pág. LXVI.

287. Véanse Nos. 101 y 159 y siguientes.

Por otra parte, se propone la estructuración de una Dirección General de Cultura la cual siguiendo los criterios señalados,²⁸⁸ no implicaría nueva estructura burocrática, pues estaría a cargo del Presidente del Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes.²⁸⁹

En esta forma, aparte de los programas asesores y auxiliares, todos los programas operativos o de línea del Ministerio serían realizados a través de las Direcciones Generales señaladas, lo que significa establecer un mecanismo más eficiente de dirección y coordinación y ofrecerle al Ministro una mayor posibilidad de delegación, además de darle la coherencia debida a todas las actividades públicas de docencia y de planificación educativa (planeamiento, control y evaluación).

X. LA REFORMA PROPUESTA EN EL MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL

335. En la Ley de Presupuesto de 1972, tal como fue aprobada por el Congreso Nacional, aparece el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social estructurado en la siguiente forma:

1. Unidades de Dirección
 - 1.1. Ministro
 - 1.2. Dirección General
2. Unidades Asesoras y Auxiliares
 - 2.1. Consultoría Jurídica
 - 2.2. Unidad de Planificación Sectorial
 - 2.3. Dirección de Administración
3. Unidades Operativas
 - 3.1. Dirección de Salud Pública
 - 3.2. Oficina de Servicios Regionales
 - 3.3. Dirección de Malariología y Saneamiento Ambiental
 - 3.4. Dirección de Bienestar Social

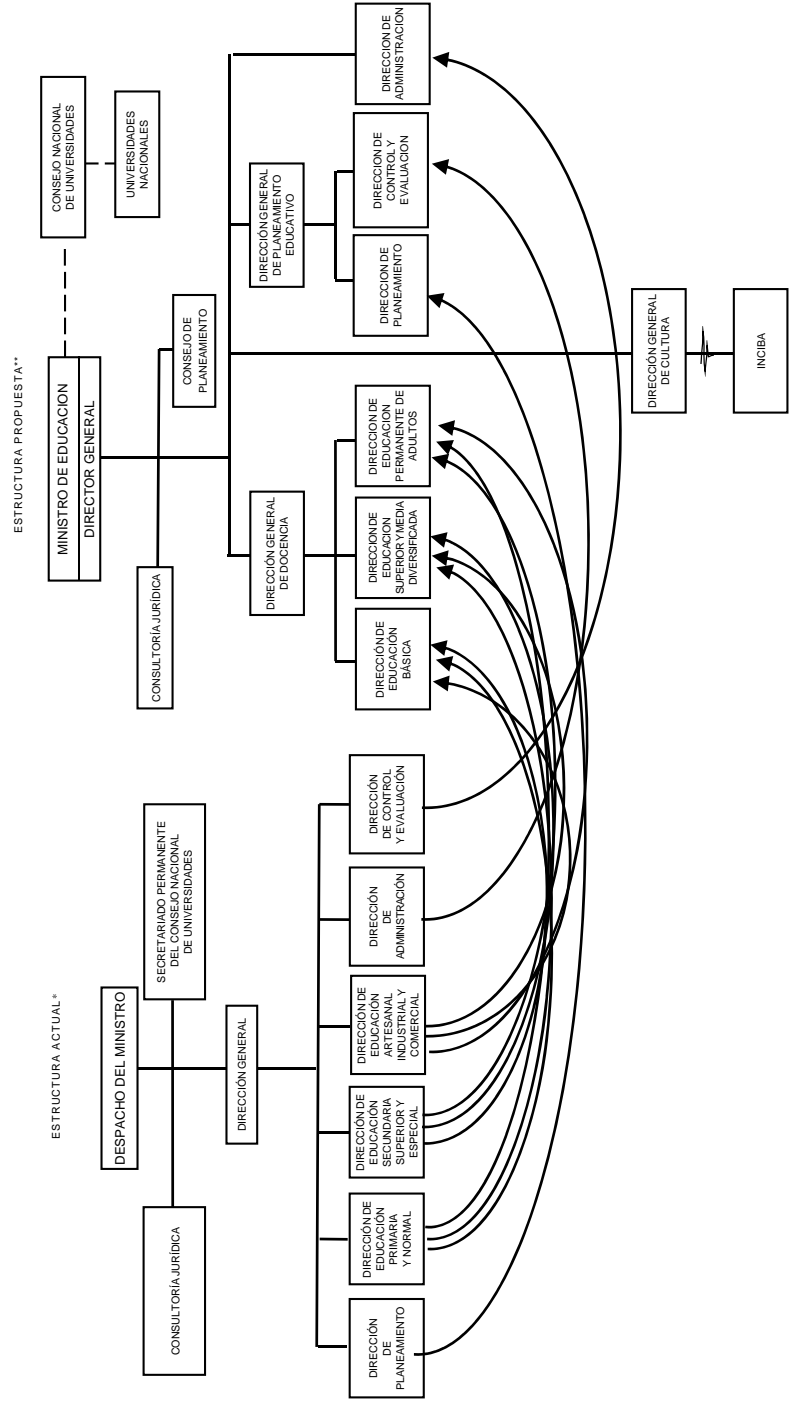
Por otra parte, de acuerdo a la Ley de Presupuesto de 1972 han sido asignadas a dicho Ministerio los siguientes programas:

01. Servicios Centrales
02. Administración General
03. Servicios Normativos de Salud

288. Véanse Nos. 233 y siguientes.

289. Véase N° 256.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN



**TOMADA DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE 1971

** PARCIALMENTE TOMADA DEL PROYECTO DE LEY DE 1971

04. Servicios Regionales de Fomento y Restitución de la Salud
05. Malariología y Saneamiento Ambiental
06. Servicios de Bienestar Social

El mismo esquema organizativo y programativo que se traduce en la Ley de Presupuesto de 1972 es el que ha venido rigiendo en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social durante los últimos años. Por ello, en el Proyecto de Ley de Presupuesto de 1971 se propuso para el Ministerio, conforme a los principios anteriormente señalados,²⁹⁰ y de acuerdo con los mismos criterios de sectorialización de la Administración Pública definidos para la reforma macro-estructural,²⁹¹ una nueva organización en base a dos grandes Direcciones Generales, que permitieran posteriormente estructurar adecuados servicios nacionales y regionales con el sector salud; sobre todo partiendo de la idea de que los problemas de dispersión horizontal en el Ministerio en la actualidad, con los consiguientes problemas de dirección y coordinación, están en los niveles inferiores a las direcciones.

Ahora bien, la propuesta de reforma estructural formulada para el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, está basada en la identificación del sector salud y en la necesidad de que continúe realizando ciertas funciones, que si bien no integran el sector salud, deben permanecer en el Ministerio hasta que se tomen otras decisiones de macro-reforma. Por lo que respecta al sector salud, dos programas básicos corresponden al Ministerio: el Programa de Atención Médica y el Programa de Saneamiento Ambiental, los que darían origen a dos grandes Direcciones Generales: la Dirección General de Atención Médica y la Dirección General de Saneamiento Ambiental. En esta forma, a la Dirección General de Atención Médica se integrarían las dependencias de la Dirección de Salud Pública; y a la Dirección General de Saneamiento Ambiental se integrarían las dependencias de la Dirección de Malariología y Saneamiento Ambiental. La creación de estas dos Direcciones Generales, en todo caso, no significa que las unidades inferiores de las Direcciones actuales adquieran el rango de Dirección, sino que tiene por objeto el posible establecimiento posterior de niveles intermedios como resultado de la reforma administrativa en las escalas inferiores.

Por otra parte, la reforma del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social implica la creación de una Dirección General de Servicios, y la adscripción al Despacho del Ministro de la Dirección de Bienestar Social. Asimismo, se ha propuesto el establecimiento de

290. Véanse Nos. 317 y siguientes.

291. Véanse Nos. 102 y 164 y siguientes.

las Direcciones Regionales de Salud, en virtud del proceso de regionalización administrativa.

XI. LA REFORMA SUGERIDA EN EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRÍA

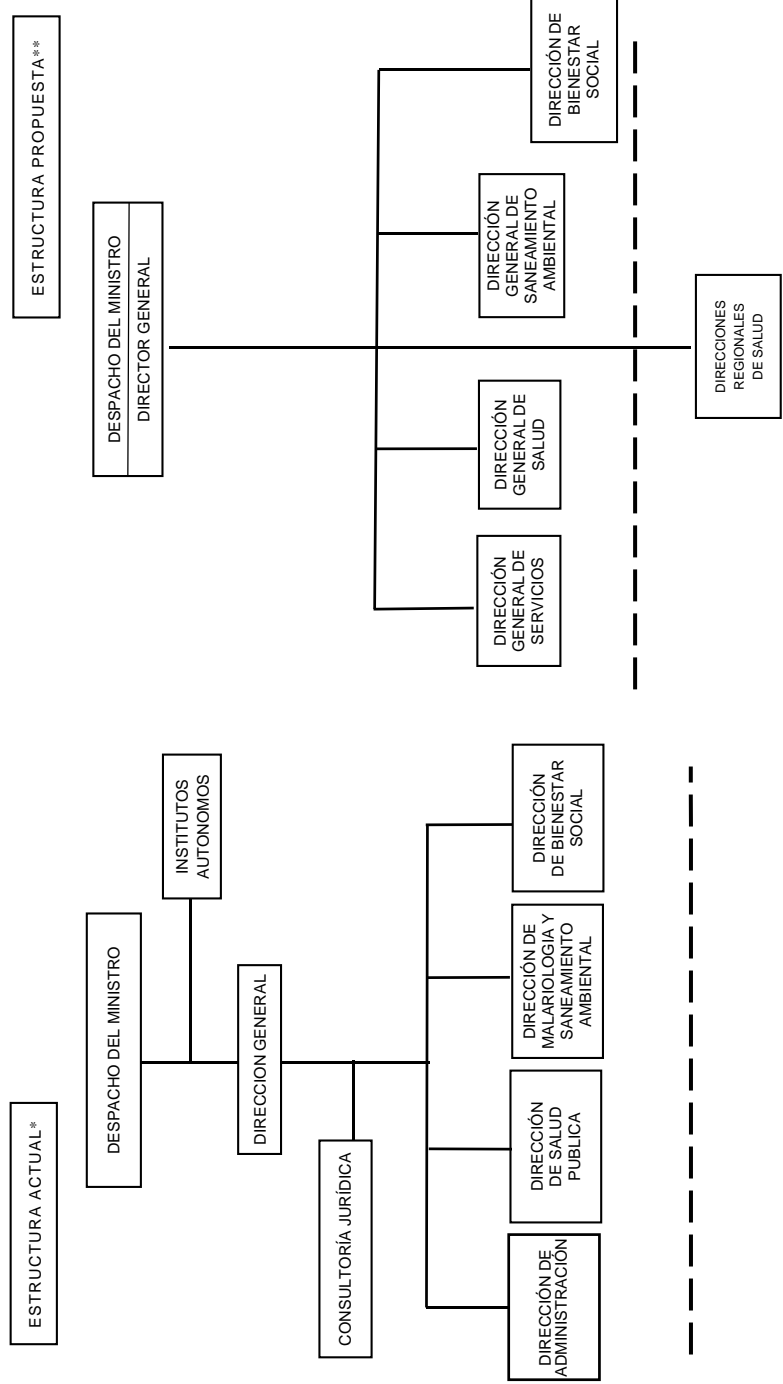
336. En la Ley de Presupuesto de 1972, tal como fue aprobada por el Congreso Nacional, aparece del Ministerio de Agricultura y Cría estructurado en la siguiente forma:

1. Unidades de Dirección
 - 1.1. Ministro
 - 1.2. Dirección General
2. Unidades Asesoras y Auxiliares
 - 2.1. Consultoría Jurídica
 - 2.2. Oficina de Relaciones Públicas
 - 2.3. Oficina Ministerial de Programación y Presupuesto
 - 2.4. Oficina Técnica de Asuntos Agrícolas Internacionales
 - 2.5. Oficina de Supervisión y Análisis Fiscal
 - 2.6. Oficina de Divulgación Agrícola
 - 2.7. Dirección de Personal
 - 2.8. Dirección de Administración
3. Unidades Operativas
 - 3.1. Dirección de Extensión
 - 3.2. Dirección de Ganadería
 - 3.3. Dirección de Recursos Naturales Renovables
 - 3.4. Dirección de Investigación
 - 3.5. Dirección de Economía y Estadística Agropecuaria
 - 3.6. Oficina de Ingeniería Agrícola
 - 3.7. Oficina Nacional de Pesca
 - 3.8. Oficina de Desarrollo Agrícola de los Sistemas de Riego
 - 3.9. Oficina de Sanidad Vegetal

Igualmente según la Ley de Presupuesto de 1972 al Ministerio le corresponde desarrollar los siguientes programas:

01. Servicios Centrales
02. Administración de Personal
03. Administración General
04. Extensión Agropecuaria y Educación Técnica
05. Desarrollo de la Ganadería

MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL



**TOMADA DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE 1971

**TOMADA PARCIALMENTE DEL PROYECTO DE LEY DE 1971

06. Recursos Naturales Renovables
07. Investigaciones Agrícolas y Veterinarias
08. Economía y Estadística Agropecuaria
09. Ingeniería Agrícola
10. Desarrollo Pesquero
11. Desarrollo Agrícola de los Sistemas de Riego
12. Sanidad Vegetal

Esta estructura organizativa y programática del Ministerio, salvo modificaciones poco significativas, mantiene las mismas características presentadas por el mismo durante la última década, existiendo actualmente 18 unidades organizativas centrales, 5 Institutos Autónomos y 9 regiones, que reportan directamente a los órganos superiores de dirección, originando una ineficacia en la coordinación, evaluación y control de los programas a desarrollar.

Ahora bien, la indefinición programática existente dentro del sector de desarrollo agropecuario, exige la realización de una reforma micro estructural en el organismo que debe ser el eje del sistema sectorial dentro del mismo. Ello, por otra parte, ha sido preocupación constante, y como antecedente más cercano puede destacarse el proyecto de Reforma esbozado en 1960, el cual tiene como orientación central la reorganización del Ministerio en función de la Reforma Agraria, entendiéndola como un proceso integral que comprende la tenencia de la tierra, el crédito, la asistencia técnica, y el mercadeo. En tal sentido, se propuso para el Ministerio de Agricultura y Cría, una organización funcional en base a los programas básicos de Conservación de los Recursos Naturales Renovables; Asistencia Técnica que comprendería las Direcciones de Investigación y Extensión Agropecuaria; un programa de Servicios Auxiliares tales como Sanidad Animal, Vialidad Rural, obras de regadío, lagunas y pozos; y la necesidad de constituir una Dirección de Planificación Agropecuaria con misión sectorial y como órgano vinculante de los planes de acción del Instituto Agrario Nacional y el Banco Agrícola y Pecuario, a los cuales se les asigna la responsabilidad de los programas de tenencia, organización de asentamientos campesinos, la orientación y canalización de los derechos del campesino y el fomento de la creación de los Centros Agrarios, y la función crediticia, la organización, distribución y recuperación adecuada y oportuna de los mismos y la colaboración en la solución de los problemas de mercadeo, respectivamente.

Por otra parte en 1968,²⁹² y ante la dispersión de funciones y dilución de autoridad que presentaba el Ministerio por la proliferación de dependencias administrativas, se pensó en la conveniencia de recomendar la centralización de actividades en el

292. Ver Memoria del Ministerio de Agricultura y Cría, 1968, pág. 186 a 192.

Ministerio de Agricultura y Cría y se elaboró un proyecto donde se propuso la creación de un cargo de Vice-Ministro y la constitución de tres Direcciones Generales, correspondientes a tres programas básicos: Desarrollo Ganadero, Desarrollo Agrícola y Desarrollo Forestal; una Dirección General de Administración y Finanzas, manteniendo la Dirección de Economía y Estadística Agrícola; y la Oficina Nacional de Pesca a su mismo nivel.

Lamentablemente, ambos intentos no pasaron de la etapa de formulación, y aun cuando presentaban orientaciones distintas, la implantación de ellos hubiera aportado experiencias invaluable para una mejor aproximación a la elaboración de un modelo definitivo de organización.

Ahora bien, siguiendo los criterios generales indicados sobre la sectorialización de la administración pública²⁹³ y teniendo en cuenta que el Ministerio de Agricultura y Cría realiza sus actividades no sólo en el campo del sector de desarrollo agropecuario, sino en el de recursos naturales renovables, se ha sugerido para dicho Ministerio una propuesta de reforma micro-estructural en base a la creación de dos Direcciones Generales, una de Recursos Naturales Renovables y otra de Desarrollo Agropecuario, la cual absorbería todas las actividades que en ese campo, fundamentalmente de extensión e investigación, realiza el Ministerio.

Por otra parte, y en vista de la necesidad de vincular aún más estrechamente al Ministerio las actividades realizadas por los diversos entes descentralizados,²⁹⁴ que actúan en el sector de desarrollo agropecuario se ha vislumbrado la creación de tres Direcciones Generales nominales las cuales, por tanto, no significarían aumento burocrático alguno para el Ministerio: la Dirección General de Tierras e Infraestructura, la Dirección General de Financiamiento Agropecuario y la Dirección General de Mercadeo Agrícola a cargo, respectivamente, del Presidente del Instituto Agrario Nacional, del Presidente del Banco Agrícola y Pecuario y Presidente de la Corporación de Mercadeo Agrícola.

En todo caso, en la Dirección General de Recursos Naturales Renovables, quedarían comprendidas la actual Dirección de Recursos Naturales Renovables, la Oficina Nacional de Pesca y la Oficina de Sanidad Vegetal y Animal, es decir, se colocarían bajo un mismo ámbito de acción las actividades de control sanitario y el control y administración de los Recursos Naturales Renovables y Pesqueros.

En la Dirección General de Desarrollo Agropecuario, se reagruparían y centralizarían bajo una autoridad jerárquica las actividades relacionadas con la producción agropecuaria, o sea, las Direcciones

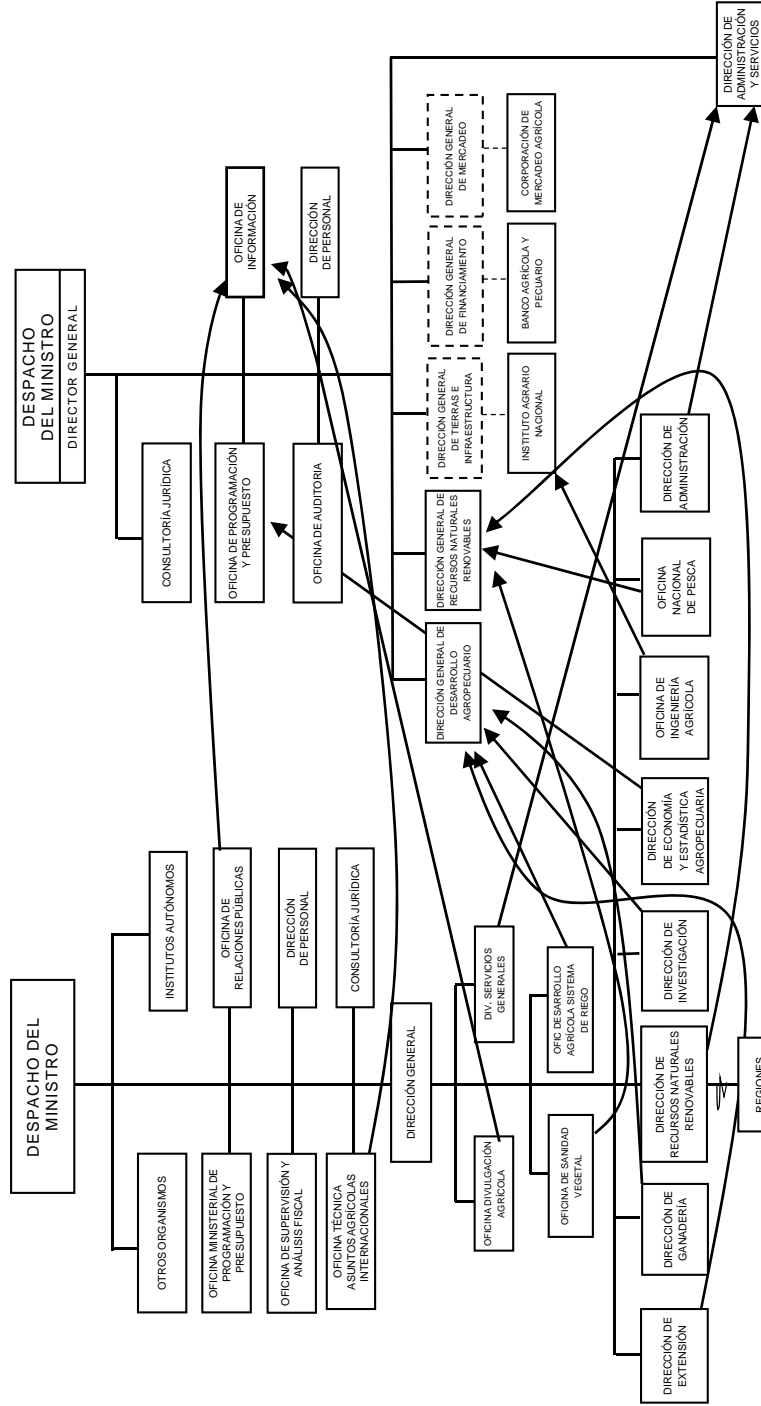
293. Véanse Nos. 102 y 137 y siguientes.

294. Véanse Nos. 233 y 246 y siguientes.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRÍA

ESTRUCTURA ACTUAL *

ESTRUCTURA PROPUESTA



*CONFORME A LA LEY DE PRESUPUESTO DE 1971

GRAFICO 44

520-A

de Ganadería, excepto Sanidad Animal, las Direcciones de Investigación y Extensión, bajo una autoridad común que pueda dar origen a una Dirección de Asistencia Técnica, y la Oficina de Desarrollo Agrícola de los Sistemas de Riego que cumple labores de extensión.

La Oficina de Ingeniería Agrícola que fundamentalmente actúa en el campo de la Infraestructura, quedaría adscrita a la Dirección General de Tierras e Infraestructura, bajo la coordinación del Instituto Agrario Nacional, cuyo Presidente sería el Director General respectivo.

Los Planes Especiales de Fomento y Desarrollo Agropecuario deberían pasar a la Dirección General de Financiamiento Agropecuario bajo la coordinación del Banco Agrícola y Pecuario.

Por otra parte, a la Dirección General de Mercadeo, que se ejercería por el Presidente de la Corporación de Mercadeo Agrícola, le estaría adscrita la empresa Almacenes y Depósitos Agropecuarios C.A.

XII. LA REFORMA SUGERIDA PARA EL MINISTERIO DEL TRABAJO

337. En la Ley de Presupuesto de 1972, tal como fue aprobada por el Congreso Nacional, aparece el Ministerio del Trabajo estructurado en la siguiente forma:

1. Unidades de Dirección
 - 1.1. Ministro
 - 1.2. Dirección General
2. Unidades Asesoras y Auxiliares
 - 2.1. Consultoría Jurídica
 - 2.2. Oficina de Planificación y Presupuesto
 - 2.3. Oficina de Personal
 - 2.4. Oficina de Relaciones Públicas
 - 2.5. Dirección de Administración
3. Unidades Operativas
 - 3.1. Dirección del Trabajo
 - 3.2. Dirección de Previsión Social
 - 3.3. Dirección de Empleo
 - 3.4. Dirección de Estadística Laboral

Por otra parte, de acuerdo a la Ley de Presupuesto de 1972, han sido asignados a dicho Ministerio los siguientes programas de línea:

01. Servicios Centrales
02. Relaciones Obrero Patronales
03. Seguridad Social
04. Política de Empleo

El esquema organizativo y programático que se traduce de la Ley de Presupuesto de 1972 es el mismo que ha venido rigiendo en el Ministerio del Trabajo durante los años precedentes, presentando actualmente una estructura muy similar a la que tenía para 1945, fecha en la cual se produjo su separación del Ministerio de Comunicaciones.

Ante esta realidad, en el año 1969, el Ministerio solicitó a la Organización Internacional del Trabajo, la asistencia en varios campos, y este organismo diseñó un proyecto de reforma administrativa que partía del supuesto de que un Ministerio del Trabajo debía tener dos pilares principales, uno que debía corresponder al campo de acción de una Dirección del Trabajo y otro al de una Dirección de Previsión Social. Señalaba la Organización Internacional del Trabajo además, que en el caso de Venezuela, donde el desempleo y el sub empleo alcanzan niveles altos, era lógico suponer que debía desprenderse del campo de la Dirección del Trabajo una Dirección para que atendiera la solución de los problemas del empleo y de mano de obra. En esa forma, la Organización Internacional del Trabajo proponía para el Ministerio del Trabajo tres grandes unidades técnicas de ejecución, la Dirección Nacional del Trabajo, la Dirección Nacional de Empleo y Mano de Obra y la Dirección Nacional de Previsión Social.

Ahora bien, siguiendo el mismo criterio esbozado por la Organización Internacional del Trabajo y conforme a los criterios generales definidos en la reforma macro estructural, al Ministerio del Trabajo le están asignados los siguientes sectores de actividad pública: el sector de Asuntos Laborales y el sector de Previsión y Seguridad Social.

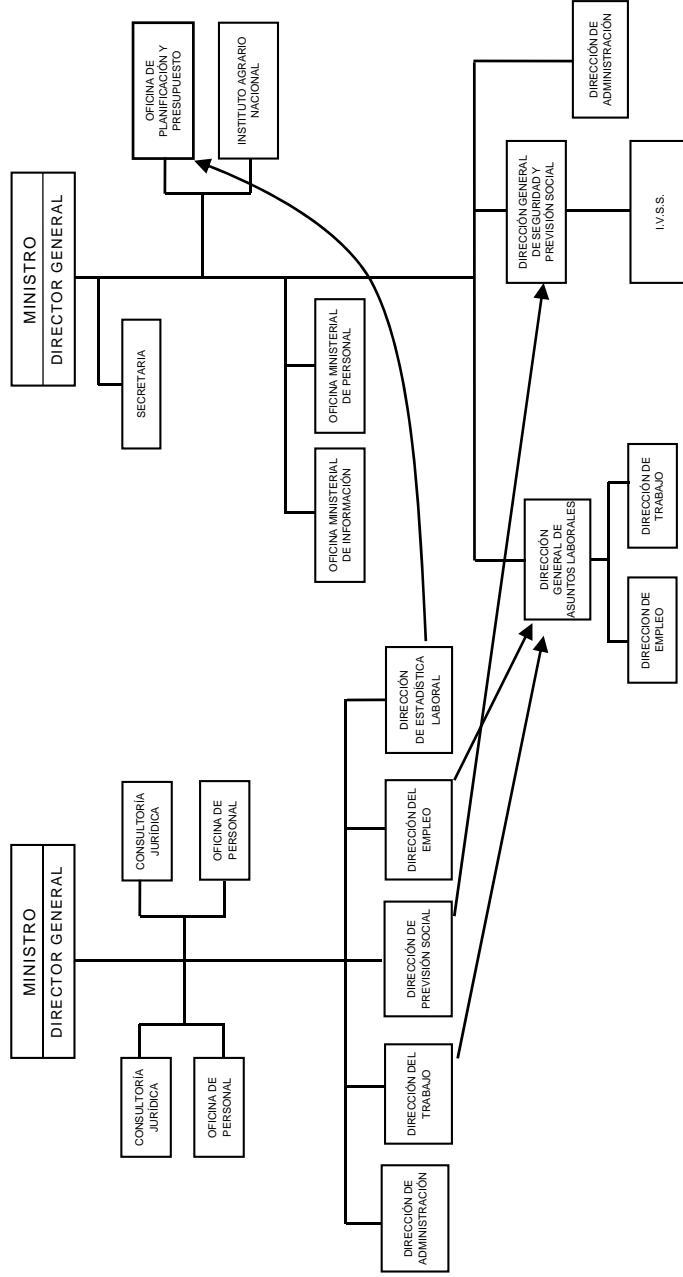
Ahora bien, esos dos sectores de actividad pública, darían origen a dos grandes Direcciones Generales que se sugirieron para el Ministerio, una Dirección General de Asuntos Laborales y una Dirección General de Previsión y Seguridad Social, a través de las cuales deberían ser desarrollados todos los programas operativos o de línea del Ministerio, con el objeto de establecer un mecanismo más eficiente de dirección y coordinación, con mayores posibilidades de delegación.

En esta forma, a la Dirección General de Asuntos Laborales, se le asignaría el sector de asuntos laborales, con los siguientes programas: el programa de relaciones obrero patronales, actualmente a cargo de la Dirección del Trabajo, en particular, con los sub programas Inspección del Trabajo, Defensa de los Trabajadores,

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRIA

ESTRUCTURA PROPUESTA

ESTRUCTURA ACTUAL*



*CONFORME A LA LEY DE PRESUPUESTO DE 1971

GRAFICO 45

522-A

Organizaciones Laborales, y el programa de Servicios Nacionales de Empleo, actualmente a cargo de la Dirección de Empleo del Ministerio del Trabajo, en particular, con los sub programas de Análisis de Mercado de Trabajo y Registro y Colocación de los Trabajadores.

La Dirección General de Previsión y Seguridad Social, tendría a su cargo el sector previsión y seguridad social, a la cual correspondería formular, supervisar y coordinar la política de previsión social y operaría a través de entes descentralizados que se encargarían de aplicar dicha política; principalmente a través del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, el cual tendrá que sufrir una transformación importante, con el objeto de trasladar los servicios de atención médica al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social por la creación del Servicio Nacional de Salud.²⁹⁵

Esta Dirección General de Previsión y Seguridad Social, en todo caso, no implicaría la creación de una entidad burocrática nueva sino, que siguiendo los criterios definidos,²⁹⁶ debería ser asumida por el Presidente del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, quien ejercería sus funciones con doble carácter: Director General de Previsión y Seguridad Social del Ministerio del Trabajo y Presidente del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

Una vez estructuradas las dos Direcciones Generales señaladas, nivel hasta el cual llegan por ahora las propuestas de reforma micro estructural, se procedería a continuar con las reformas estructurales a nivel de dirección y de las unidades inferiores.

XIII. LA REFORMA PROPUESTA EN EL MINISTERIO DE COMUNICACIONES

338. En la Ley de Presupuesto de 1972, tal como fue aprobada por el Congreso Nacional, el Ministerio de Comunicaciones presenta la estructura siguiente:

1. Unidades de Dirección
 - 1.1. Ministro
 - 1.2. Dirección General
2. Unidades Asesoras y Auxiliares
 - 2.1. Dirección de Planificación y Presupuesto
 - 2.2. Consultoría Jurídica
 - 2.3. Dirección de Personal
 - 2.4. Dirección de Administración

295. Véase N° 165.

296. Véanse Nos. 101 y 233.

2.5. Servicio de Información y Prensa

3. Unidades Operativas

- 3.1. Dirección de Aeronáutica Civil
- 3.2. Dirección de Marina Mercante
- 3.3. Dirección de Tránsito Terrestre
- 3.4. Dirección de Correos
- 3.5. Dirección de Telecomunicaciones

Asimismo, conforme a la Ley de Presupuesto de 1972 el Ministerio tiene asignada la siguiente actividad programática:

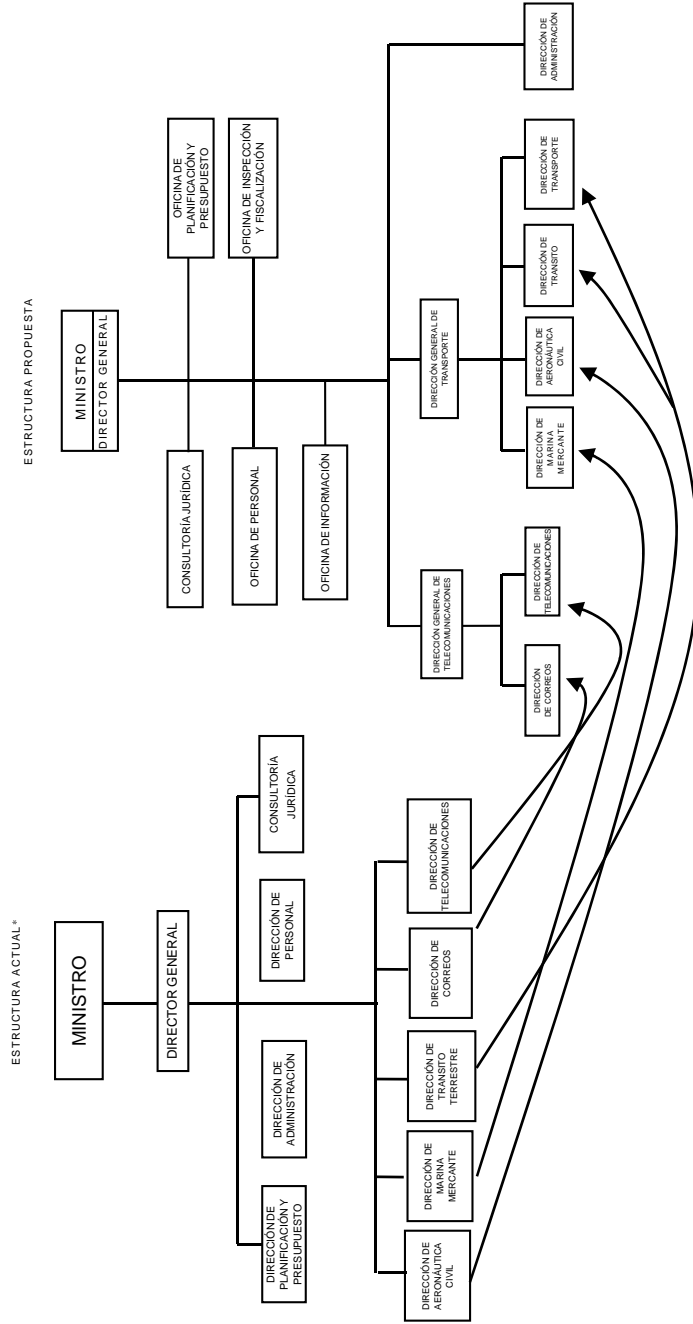
01. Servicios Centrales
02. Control de Transporte Aéreo
03. Control de Transporte Acuático
04. Control de Transporte Terrestre
05. Servicios Postales
06. Servicio de Telecomunicaciones

Ahora bien, el Ministerio de Comunicaciones refleja en su estructura organizativa y funcional, las fallas propias de una administración que se ha visto sobrecargada por los efectos de la difícil realidad socio-política del medio en el cual le ha tocado actuar; y su crecimiento burocrático, sólo puede comprenderse por las sucesivas motivaciones político-partidistas que le han sido impuestas. Esta falta de planificación administrativa ha originado complejos y difíciles problemas funcionales, que dificultan la posibilidad de ejercer una efectiva dirección, regulación y control sobre su campo de competencia. Además, la progresiva intervención del Estado en los sectores de Transporte y Comunicaciones, ha producido un cuadro institucional hipertrofiado caracterizado por la aparición de nuevas unidades, que se han adherido sin orden ni concierto a las estructuras existentes, produciendo una gran dispersión horizontal.

Por otra parte, en el caso del Ministerio de Comunicaciones al igual que en el del Ministerio de Agricultura y Cría se ha producido un crecimiento considerable de las instituciones descentralizadas, las cuales en muchos casos sobrepasan en magnitud, importancia y desarrollo técnico al Organismo Central que se supone debería ser el eje fundamental de los sectores que integra. Lo anterior trae además como consecuencia, la imposibilidad de mantener un sistema integral de programación, que permita hacer coherentes las acciones técnicas y administrativas del sector como una globalidad.

Ahora bien, de la investigación efectuada en el Ministerio de Comunicaciones ha surgido con claridad que el mismo desarrolla sus acciones en dos sectores de actividad pública distintos: el Sector Transporte y el Sector Comunicaciones. En virtud de ello, en el

MINISTERIO DE COMUNICACIONES



*TOMADA DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE 1967

Ministerio de Comunicaciones se formuló²⁹⁷ una propuesta de reforma micro-estructural, consistente en la creación de dos Direcciones Generales, especializadas en cada uno de los sectores de actividad del mismo, las cuales serán responsables de la dirección, coordinación y control de las actividades dentro del campo de su competencia.

En esta forma se propuso la creación de una Dirección General de Transporte, encargada de los programas de regulación y control de los diversos tipos de transporte, a la cual quedarían adscritas las siguientes direcciones: la Dirección de Aeronáutica Civil, la Dirección de Marina Mercante, la Dirección de Tránsito Terrestre y la Dirección de Transporte Terrestre. Además, se propuso la creación de una Dirección General de Comunicaciones, responsable de la regulación, ejecución y control de los programas referentes al desarrollo y fiscalización de los Servicios Postales y de Comunicaciones, a través de dos direcciones: la Dirección de Correos y la Dirección de Telecomunicaciones; teniendo además las actividades de coordinación de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV).

XIV. LA REFORMA SUGERIDA PARA EL MINISTERIO DE JUSTICIA

339. En la Ley de Presupuesto de 1972, el Ministerio de Justicia aparece funcionando con las siguientes unidades:

1. Unidades Directivas
 - 1.1. Ministro
 - 1.2. Dirección General
2. Unidades Asesoras y Auxiliares
 - 2.1. Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto
 - 2.2. Consultoría Jurídica
 - 2.3. Dirección de Administración
3. Unidades Operativas
 - 3.1. Dirección de Justicia y Registro Público
 - 3.2. Dirección de Prisiones
 - 3.3. Dirección Cuerpo Técnico Policía Judicial
 - 3.4. Dirección de Culto y Asuntos Indígenas
 - 3.5. Dirección de Prevención del Delito
 - 3.6. Archivo General de la Nación

297. Véase Documentos de la Dirección de Planificación del Ministerio de Comunicaciones, 1970.

Por otra parte, de acuerdo a la Ley de Presupuesto de 1971 han sido asignadas a dicho Ministerio los siguientes programas de línea:

01. Servicios Centrales
02. Servicios de Administración de Justicia, Registro Público y Notariado
03. Reclusión, rehabilitación y readaptación de delincuentes
04. Policía Judicial
05. Cultos y Asuntos Indígenas
11. Compilación y conservación de documentos
12. Prevención del Delito

La promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y la estructuración en la misma del Consejo de la Judicatura, evidentemente que han incidido sobre las tradicionales funciones asignadas al Ministerio de Justicia, lo que exige un cambio en el criterio organizativo con el cual venía éste desarrollándose como Institución. Ello además, permite realizar una evaluación de las funciones administrativas que le competen y constituye la oportunidad precisa para que se definan los programas que le darían en el futuro una orientación novedosa adecuada con los nuevos objetivos.

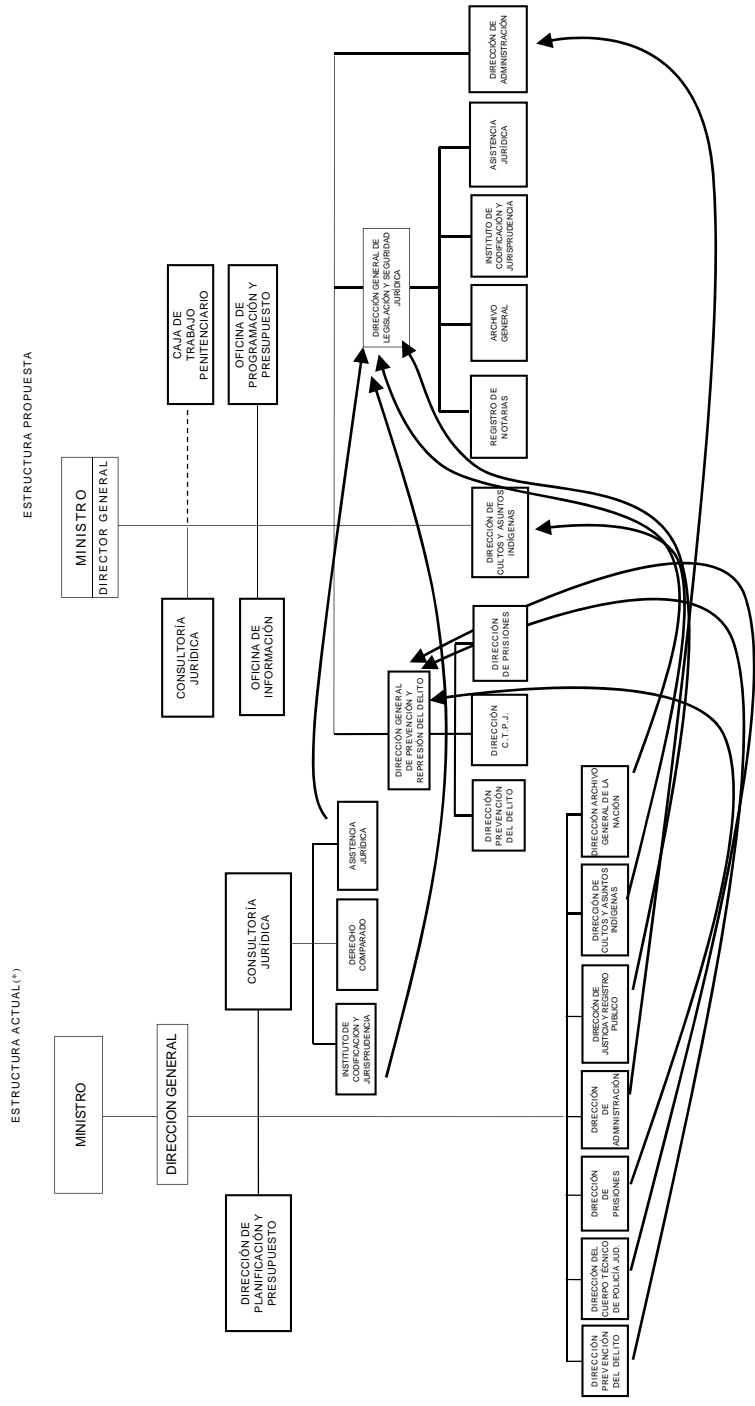
Los objetivos y metas trazadas en el IV Plan de la Nación que definen las áreas de Defensa Social e incluyen como programas de importancia la Prevención del Delito y la Asistencia Social Penitenciaria, y la precisión del sector promoción social en las propuestas de reforma macro-estructural,²⁹⁸ hacen más compulsiva aun la necesidad de redefinir la actual estructura administrativa del Ministerio de forma tal que se adecúe racionalmente a la distribución de funciones que los nuevos programas imponen. En esta forma de la investigación que se realizó tendiente a definir los programas básicos del Ministerio, se puso de manifiesto que las funciones principales asignadas al Despacho podían ser reagrupadas en dos programas básicos de línea: uno de Defensa Social (Prevención y Represión del Delito) y otro de Legislación y Seguridad Jurídica.²⁹⁹

En virtud de ello, la proposición de reforma micro-estructural que se sugirió para el Ministerio, consistió en la creación de dos Direcciones Generales para dichos programas: Una Dirección General de Prevención y Represión del Delito (Defensa Social) y una Dirección General de Legislación y Seguridad Jurídica. En esta forma, a la Dirección General de Prevención y Represión del Delito se le asignarían los programas atribuidos a la Dirección de Prevención del Delito, al Cuerpo Técnico de Policía Judicial y a la

298. Véanse Nos. 102 y 148 y siguientes.

299. Véase Ministerio de Justicia, Manual de Organización, Caracas, 1971.

MINISTERIO DE JUSTICIA



(*) TOMADA DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE 1971

Dirección de Prisiones, con el objeto de lograr una mayor coordinación de los programas referentes a la Defensa Social que el Despacho debe mantener. Por otra parte, la Dirección General de Legislación y Seguridad Jurídica tendría a su cargo los programas de la Dirección de Registro Público y Notarías, del Archivo General de la Nación, del Instituto de Codificación y Jurisprudencia y de la Oficina de Asistencia Jurídica, actualmente a cargo de la Consultoría Jurídica; a través de esta Dirección General se llevarían además las Relaciones entre el Ejecutivo Nacional y el Poder Judicial, en particular con la Corte Suprema y el Consejo de la Judicatura.

Las actividades de control de los cultos y asuntos indígenas, continuarían desarrollándose por la Dirección de Cultos y Asuntos Indígenas, adscrita al Despacho del Ministro, a cargo de ciertos programas de protección social.

XV. LA REFORMA SUGERIDA PARA EL MINISTERIO DE MINAS E HIDROCARBUROS

340. En la Ley de Presupuesto de 1972 el Ministerio de Minas e Hidrocarburos aparece funcionando con las siguientes unidades:

1. Unidades Directivas
 - 1.1. Ministro
 - 1.2. Dirección General
2. Unidades Asesoras y Auxiliares
 - 2.1. Consultoría Jurídica
 - 2.2. Oficina de Relaciones Públicas
 - 2.3. Oficina de Economía Minera
 - 2.4. Oficina de Economía Petrolera
 - 2.5. Oficina Sectorial de Programación y Presupuesto
 - 2.6. Centro de Computación
 - 2.7. Dirección de Administración
3. Unidades Operativas
 - 3.1. Oficina Técnica de Hidrocarburos
 - 3.2. Dirección de Minas
 - 3.3. Dirección de Geología
 - 3.4. Centro de Evaluaciones

Por otra parte, de acuerdo a la misma Ley de Presupuesto de 1972, han sido asignados al Ministerio los siguientes programas de línea:

01. Servicios Centrales
02. Administración General
03. Supervisión Técnica y Fiscal de la Industria Petrolera
04. Desarrollo y supervisión de la Industria Minera
05. Estudios Geológicos
06. Servicio de laboratorio de Petróleo y Minería

El mismo esquema organizativo y programático que se traduce de la Ley de Presupuesto de 1972 ha venido rigiendo para el Ministerio durante los últimos años. Por ello, a partir del año 1970 se sugirió para dicho Ministerio, conforme a los principios anteriormente señalados y de acuerdo a los criterios de sectorialización de la Administración Pública definidos para la Reforma Macro-estructural,³⁰⁰ una nueva organización en base a tres Direcciones Generales.

En efecto, al analizar la organización del Ministerio se pudo detectar que la estructuración de los Programas no correspondía a un agrupamiento racional de los objetivos principales del mismo, sino que habían sido adaptados a la estructura organizativa del Ministerio. En efecto, esos objetivos principales que tiene el Ministerio pueden resumirse así: En primer lugar, efectuar el estudio geológico, las investigaciones de recursos mineros y de hidrocarburos, y la formación de cartas geológicas; en segundo lugar, fomentar la exploración, explotación y desarrollo minero y de hidrocarburos; y en tercer lugar, realizar la inspección y fiscalización de la explotación de hidrocarburos y recursos mineros.

En base a ello, la proposición de reforma vislumbrada para el Ministerio prevé la creación de tres Direcciones Generales, las cuales se correspondan con los objetivos principales ya mencionados: La Dirección General de Minas y Geología, como unidad ejecutiva de los programas referidos a: Estudios geológicos, Servicio de Laboratorio, de Petróleo y Minería, catastro nacional para los recursos naturales no renovables; inspección y fiscalización sobre las actividades de explotación y exploración de los Recursos Mineros y liquidación de las rentas provenientes de la actividad del Sector Minero. Esta Dirección agruparía a las actuales Dirección de Minas, Dirección de Geología y Centro de Evaluaciones.

La Dirección General de Hidrocarburos, como unidad ejecutora de los siguientes programas: Inspección y fiscalización de la Explotación de Hidrocarburos y liquidación de las rentas provenientes del ramo. Realización de la supervisión técnica sobre la explotación de los hidrocarburos. Esta Dirección General se correspondería con la actual Oficina Técnica de Hidrocarburos.

300. Véanse Nos. 102, 132 y siguientes y 317 y siguientes.

La Dirección General de Empresas (Economía Petrolera y Minera) que tendría la coordinación y control de los entes descentralizados del Sector Petrolero y Minas; y las actividades de promoción y desarrollo de la actividad, en especial, la promoción de empresas estatales y entidades autónomas; así como también la realización de los estudios económicos y de mercado necesarios para el desarrollo del sector.

Con esta Dirección General, a la cual estarían adscritos el Instituto Venezolano de Petroquímica, la Corporación Venezolana del Petróleo, y las futuras Corporaciones Minera Venezolana y Empresa Nacional de Gas, se pretendería crear las bases de un holding minero-petrolero-petroquímico.³⁰¹ Inicialmente, la misma podría funcionar sin estructura burocrática adicional para el Ministerio, mediante un Comité de Coordinación de los Institutos Autónomos señalados, cuya presidencia se rotaría entre los Presidentes de los mismos, correspondiendo en cada oportunidad a quien la ejerza el ejercicio de las funciones del Director General de Empresas o de Economía Petrolera y Minera.

Por otra parte, debe señalarse que con motivo de haberse sancionado por el Congreso la Ley sobre Bienes afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos de 6 de agosto de 1971, y en virtud de las atribuciones y deberes que la misma asigna al Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, mediante Decreto N° 746 de 29 de septiembre de 1971 se creó en dicho Ministerio la Dirección de Coordinación, Inspección y Control de los Bienes Afectos a Reversión, con las siguientes atribuciones:

1. Realizar los estudios relacionados con el proceso de reversión;
2. Establecer las normas y procedimientos relativos a la disposición, utilización y función de los bienes y equipos afectos a reversión;
3. Coordinar sus actividades con otros organismos de la Administración Pública relacionados con el proceso de reversión;
4. Ejercer las actividades de vigilancia, inspección y control determinadas en la Ley sobre Bienes Afectos de Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos;
5. Centralizar la información que los concesionarios de hidrocarburos deben suministrar de conformidad con la indicada Ley;
6. Tramitar las solicitudes de autorizaciones y permisos previstos en la antedicha Ley, que los concesionarios de hidrocarburos deben introducir ante el Ministerio de Minas e Hidrocarburos;

301. Véanse Nos. 136 y 244.

7. Sustanciar los expedientes levantados con motivo de infracciones a las disposiciones de la señalada Ley; y

8. Las demás atribuciones conferidas al Ejecutivo Nacional por la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, o las que le atribuyan la Ley o el Reglamento.

El mencionado Decreto puede verse en el Apéndice N° 8 de esta Segunda Parte del Informe.

Debe destacarse en relación a la creación de esta Dirección por vía de Decreto ejecutivo que con posterioridad a la emisión del citado Decreto N° 746, algunos Diputados sometieron a discusión de las Cámaras Legislativas un Proyecto de Ley de creación de la Dirección de Coordinación, Inspección y Control de los Bienes Afectos a Reversión, cuyo contenido no es más que la transcripción del indicado Decreto N° 746. El referido Proyecto de Ley, elaborado desconociéndose elementales principios de organización administrativa, para mayo de 1972 se encontraba en discusión en la Cámara de Diputados³⁰²

302. En relación a la discusión de este Proyecto, debe destacarse, por su importancia, la intervención del Diputado Abdelkáder Márquez en la Sesión de la Cámara de Diputados de fecha 13 de marzo de 1972, en la cual se planteó lo siguiente:

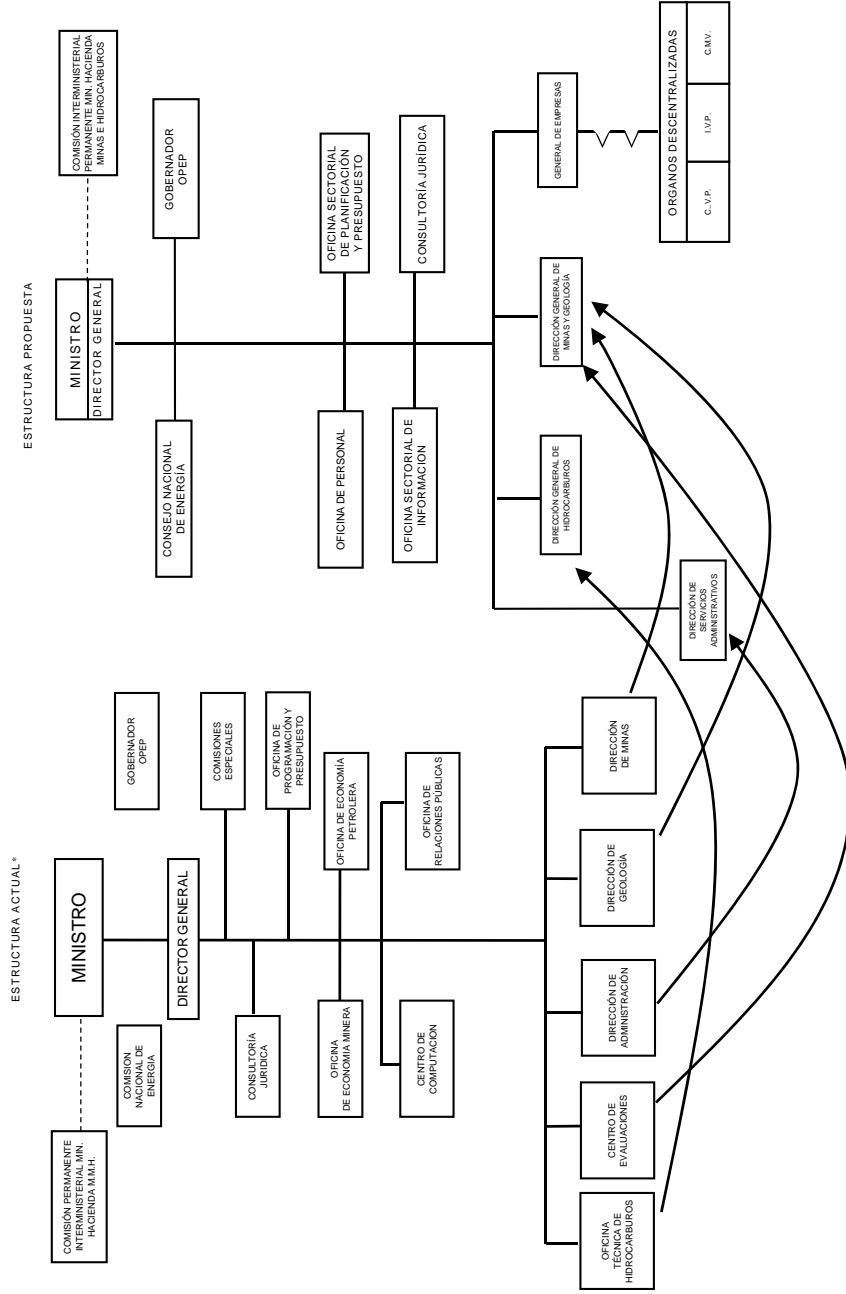
"DIPUTADO MARQUEZ (ABDELKADER). — Señor Presidente: Señores Diputados: La discusión del artículo 1° de este Proyecto de Ley coincidió con la discusión final del Proyecto de Ley de Presupuesto y, lógicamente, con el último día de la prórroga de las sesiones ordinarias. Por esta circunstancia hubo un convenio tácito de no intervenir en este momento en que se hace el tradicional análisis del texto general de la Ley, reservándose este derecho para próxima oportunidad. Y es por esta razón que yo en este momento voy a intervenir, no con referencia solamente al artículo 2° sino al Proyecto en general, esperando de la benevolencia de la Presidencia el que no considere mi exposición fuera de orden, en virtud de este acuerdo tácito que hubo en aquella oportunidad."

"Quiero, sí, expresar primero que esta intervención mía no tiene ningún carácter político y que es eminentemente jurídica, motivo por el cual el hecho de que coincida con los planteamientos del Partido Socialcristiano COPEI debe considerarse como una circunstancia accidental. En realidad de verdad, respeto las razones políticas del Partido COPEI, para oponerse a esta Ley, por cuanto consideran ellos que el Ejecutivo Nacional no está obligado a solicitar autorización del Congreso para crear una Dirección en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, ya que en el texto de la Ley de Reversión se crea ese Servicio al hacerse una mención en tal sentido en el artículo 5° de la Ley. Y respeto igualmente las razones de Unión Republicana Democrática para suponer que el Ejecutivo debe solicitar esa autorización, y como no la ha solicitado, corresponde proceder a crear la Dirección por medio de una Ley."

"Pero, en la misma forma en que yo respeto las razones políticas de ambos grupos políticos, yo quisiera que se pusiera atención a las razones jurídicas que existen en este caso para que el Congreso no vaya a aprobar una Ley que no tiene justificación alguna."

"He revisado cuidadosamente toda la legislación vigente venezolana y no existe una sola Ley que cree una Dirección de Ministerio. En Venezuela las Direcciones de Ministerios se han constituido o bien en el Estatuto de

MINISTERIO DE MINAS E HIDROCARBUROS



*TOMADA DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE 1971

Ministerios, o bien por Decreto del Poder Ejecutivo. Y aquí me voy a permitir hacer referencia a los Decretos Nos. 671, 673 y 962 del señor Presidente Rómulo Betancourt durante los años 1962-63, en los cuales creó Direcciones de Ministerios y no solicitó autorización del Congreso Nacional, no solicitó autorización de la Comisión Delegada y no hubo necesidad de promulgar Ley. —Con el permiso del señor Presidente— (asentimiento) voy a dar lectura al Decreto N° 673, de 2 de enero de 1962, vigente la Constitución Nacional actual: "Rómulo Betancourt, Presidente de la República, en uso de sus atribuciones legales, decreta: Artículo 1º) De acuerdo con las previsiones de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1962, se elimina a partir del 1º de enero de 1962, la Dirección de Gabinete del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, la cual queda sustituida por la Dirección General del mismo Ministerio. Artículo 2º) Las funciones que conforme al Artículo 35 del Reglamento de la Ley de Ministerios corresponden a la Dirección de Gabinete pasan a la Dirección General, cuyo Director podrá firmar mediante Resolución del Despacho y por Delegación del Ministerio, los actos que la Ley autorice para suscribir. Artículo 3º) El Ministerio de Minas e Hidrocarburos queda encargado de la ejecución del presente Decreto. Palacio de Miraflores, en Caracas, a 3 de enero de 1962, año 152º y 103º. Rómulo Betancourt. Refrendado, El Encargado del Ministerio de Minas e Hidrocarburos Arturo Hernández Grisanti".

"El Decreto N° 671 dice: "Rómulo Betancourt, Presidente de la República, en uso de sus atribuciones legales, decreta: Artículo 1º) Por reorganización del Despacho respectivo se elimina, a partir del 1º de Enero de 1962, la Dirección de Gabinete del Ministerio de Fomento, la cual desde esa fecha se denominará Dirección General del Ministerio de Fomento, de acuerdo con las previsiones de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1962. Artículo 2º) Las funciones que conforme al artículo 35 del Reglamento de la Ley de Ministerios corresponden a la Dirección de Gabinete, quedan adscritas a la Dirección General del Ministerio de Fomento. Artículo 3º) El Director General del Ministerio de Fomento podrá firmar, mediante Resolución del Despacho y por delegación del Ministro, los actos que la Ley le autorice suscribir. Artículo 4º) El Ministro de Fomento queda encargado de la ejecución del presente Decreto. Palacio de Miraflores, en Caracas, a dos del mes de enero de mil novecientos sesenta y dos. Año 152º y 103º. Rómulo Betancourt. Refrendado, el Ministro de Fomento, Godofredo González."

"Y el Decreto N° 962 dice: "Rómulo Betancourt, Presidente de la República, en uso de sus atribuciones legales, decreta: Artículo 1º) Por reorganización del Despacho respectivo se elimina, a partir del 1º de enero de 1963, la Dirección de Gabinete del Ministerio de Justicia, la cual desde esa fecha se denominará Dirección General del Ministerio de Justicia, de acuerdo con las previsiones de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1963. Artículo 2º) Las funciones que conforme al artículo 35 del Reglamento de la Ley de Ministerios corresponden a la Dirección de Gabinete, quedan adscritas a la Dirección General del Ministerio de Justicia. Artículo 3º) El Director General del Ministerio de Justicia podrá firmar, mediante Resolución del Despacho y por Delegación del Ministro, los actos que la Ley le autorice suscribir. Artículo 4º) El Ministro de Justicia queda encargado de la ejecución del presente Decreto. Palacio de Miraflores, en Caracas a dos del mes de enero de mil novecientos sesenta y tres. Año 153º y 104º. Rómulo Betancourt, Refrendado el Ministro de Justicia, Miguel Ángel Landáez."

"En estas oportunidades señores parlamentarios, es de suponer que estaba reunida la Comisión Delegada; el señor Presidente de la República no solicitó autorización, y claro que no tenía que solicitarla porque en la Ley de Presupuesto se había autorizado la creación de la Dirección."

"El caso contemplado actualmente es exactamente el mismo caso. El señor Presidente de la República creó esa Dirección porque el artículo 5º de la Ley

de Bienes Afectos a Reversión establece explícitamente esas atribuciones que corresponden a la Dirección que se crea en este Proyecto en la segunda parte del artículo —que con el permiso del Presidente (*arrepentimiento*) me voy a permitir leer: Dice así: "El Ministerio de Minas e Hidrocarburos inspeccionará y controlará las actividades de los concesionarios concernientes a los bienes a que esta Ley se refiere y estará facultado para solicitar toda la información que estime necesario sobre el uso, destino y estado de conservación de tales bienes, así como prohibir toda actividad, trabajo o acto que contravenga las disposiciones de esta Ley, u ordenar lo que sea necesario para su cumplimiento". Es decir, que como el artículo 5º de la Ley de Reversión atribuya al Ministro de Minas e Hidrocarburos la inspección y control de las actividades de los concesionarios, etc., el ciudadano Presidente de la República tenía la atribución específica para crear esa Dirección en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, exactamente lo mismo que hizo el Presidente Betancourt en los Decretos 671, 673 y 962 citados y en el caso específico del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, siendo Ministro-Encargado el doctor Arturo Hernández Grisanti, al crear la Dirección General de ese Despacho. Son exactamente los mismos casos y no hubo en aquella oportunidad necesidad de dictar la Ley, nadie pretendió exigir al Gobierno que solicitara autorización previa y simplemente nos atuvimos a lo preceptuado en la Constitución Nacional."

"Pero más aún: durante el presente Gobierno, con fecha 4 de febrero de 1970, la Comisión Delegada del Congreso de la República autorizó un Crédito Adicional para sufragar los gastos que iba a provocar la creación de la Dirección de Prevención de la Delincuencia en el Ministerio de Justicia, y en el acuerdo de la Comisión Delegada, que suscriben entre otras personas los Diputados Omar Rumbos y Armando Sánchez Bueno y que suscribo yo también como Miembro de la Subcomisión de Finanzas de la Comisión Delegada, ni siquiera se autorizó la creación de la Dirección sino que simplemente se autorizó al Ejecutivo para, mediante un Crédito Adicional, se pusiera en funcionamiento la Dirección. En Venezuela —lo repito— no ha habido nunca necesidad de dictar una Ley para crear una Dirección de Ministerio; las Direcciones de Ministerios se han creado mediante decreto y esos decretos en los cuatro casos ocurridos no han tenido necesidad de ser consultados con la Comisión Delegada ni con el Congreso de la República porque había una presunción de autorización en otras leyes. En este caso se repite exactamente la misma posición: El Congreso autoriza por medio de una Ley, indirectamente, la creación de esa Dirección y entonces el Presidente, mediante Decreto Ejecutivo, crea la Dirección."

"Apelo pues al buen sentido de los parlamentarios. No es este un asunto político. No puede llevarse al terreno de la política lo que es un problema de sentido común. No vamos a discutir una Ley, para algo sin precedente en Venezuela: la creación de una Dirección de Ministerio. Pero como quiera que este es un asunto que ha dejado de ser jurídico para ser político, aquí lo lógico es que lleguemos aun entendimiento, que la gente de Acción Democrática y la gente de URD llegue a un acuerdo con la gente del COPEI, como se ha llegado en muchas otras oportunidades en este Parlamento, a fin de que sea el Presidente de la República quien solicite la autorización, si es que hay necesidad de solicitarla, si es que se considera que no es suficiente la disposición contenida en la segunda parte del artículo 5º, y que la Dirección se cree como debe ser: o por un Decreto del Presidente de la República haciendo referencia a la autorización del Congreso contenida en el artículo 5º citado, o por un Decreto del Presidente de la República posterior a un acuerdo de las Cámaras reunidas en Congreso, como se hace con los Créditos Adicionales, que autorice la creación de esta Dirección, conforme al mandato de los artículos 179 y 190 de la Constitución Nacional."

"Repito, señores, hay que mantener en el Congreso, hay que mantener en este Parlamento cierta elevación, hay que tener cierta responsabilidad,

hay que ver las cosas con cierto espíritu de grandeza. Yo he estado siempre interesado en prestigiar al Parlamento, yo he estado siempre interesado en que este Cuerpo sea lo que debe ser, el reflejo de una democracia vigorosa, de una democracia que en este momento se está forjando en el país y a la cual nosotros le estamos aportando nuestro entusiasmo y nuestros mayores esfuerzos. Por eso no creo que el Congreso, en aras de una sutileza política, tenga necesidad de aprobar una Ley que no se ha aprobado nunca en Venezuela, que no tiene razón de ser."

"Los partidos políticos que tienen interés en la defensa del Parlamento, porque el Parlamento es el reflejo de la democracia y porque defendiendo una institución estamos defendiendo la otra, deben ponerse de acuerdo para que esta Ley se retire y que simplemente se busque un acuerdo pero que no vayamos, por un asunto político y por una terquedad sin sentido, a aprobar una Ley que no tiene justificación, ni tiene razón."

"Por eso, para dar margen a ese entendimiento que creo es necesario en la discusión de este problema, voy a terminar esta exposición solicitando que se apruebe el artículo en primera discusión y se pase al estudio de la Comisión, en la cual tendremos oportunidad de discutir un poco para que el sentido común vuelva a la Cámara y los partidos se pongan de acuerdo a fin de que hagamos las cosas como deben ser hechas."

"Es todo, señor Presidente."

APENDICES
SEGUNDA PARTE

APENDICE N° 1

DECRETO N° 72 DE 11 DE JUNIO DE 1969 SOBRE REGIONES ADMINISTRATIVAS³⁰³

RAFAEL CALDERA
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

en uso de las atribuciones que le confieren los Ordinales 1°, 10 y 22 del artículo 190 de la Constitución y de conformidad con los artículos 6°, 19 y 24 del Decreto-Ley N° 492, de fecha 30 de diciembre de 1958, sobre Coordinación de las Actividades del Ejecutivo en Materia de Desarrollo Social y Económico, en Consejo de Ministros,

Considerando:

que el diagnóstico de la situación económica y social del país revela profundas diferencias en el grado de desarrollo de las distintas regiones del territorio nacional;

Considerando:

que es necesario impulsar el desarrollo regional dentro de un proceso acelerado y armónico;

Considerando:

que para tal fin es indispensable coordinar eficazmente las actividades que realiza la Administración Pública Nacional en las distintas entidades federales;

Considerando:

que la no coincidencia de las zonas en que los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado han dividido el territorio nacional dificulta las labores de coordinación de sus actividades,

303. Tomado de la Gaceta Oficial N° 28.944 de 12-6-69. Este Decreto fue derogado por el Reglamento sobre Regionalización Administrativa dictado por Decreto N° 929 de 5 de abril de 1972, que puede verse en el Apéndice N° 11 de esta Segunda Parte del Informe.

Decreta:

Artículo 1º A los fines de ordenación de las actividades que el Ejecutivo Nacional desarrolla en todo el país, se divide el territorio nacional en Regiones Administrativas que agrupan total o parcialmente una o más entidades federales.

Artículo 2º A los efectos del artículo anterior se establecen las siguientes Regiones Administrativas:

1. Región Capital: integrada por el Area Metropolitana de Caracas, las demás áreas del Distrito Federal y del Estado Miranda y las Dependencias Federales.

2. Región Central: integrada por los Estados Aragua, Carabobo, Cojedes y Guárico.

3. Región Centro-Occidental: integrada por los Estados Falcón, Lara, Portuguesa y Yaracuy, exceptuados el Distrito Sucre y el Municipio Guanare del Distrito Guanare del Estado Portuguesa.

4. Región Zuliana: integrada por el Estado Zulia.

5. Región de los Andes: integrada por los Estados Barinas, Mérida, Táchira y Trujillo, el Municipio Guanare del Distrito Guanare y el Distrito Sucre del Estado Portuguesa y el Distrito Páez del Estado Apure.

6. Región Sur: integrada por el Estado Apure, el Distrito Cedeño del Estado Bolívar y el Territorio Federal Amazonas, exceptuando el Distrito Páez del Estado Apure.

7. Región Nor-Oriental: integrada por los Estados Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre.

8. Región de Guayana: integrada por el Estado Bolívar y el Territorio Federal Delta Amacuro, exceptuando el Distrito Cedeño del Estado Bolívar.

Parágrafo único: Los límites de las Regiones Administrativas podrán ser ajustados por el Ejecutivo Nacional de acuerdo con los resultados de la experiencia y con las necesidades futuras del país.

Artículo 3º Para fines estadísticos y censales y para cualquier otro fin se define como Area Metropolitana de Caracas el área comprendida por el Departamento Libertador y parte de la Parroquia Carayaca del Departamento Vargas del Distrito Federal, el Distrito Sucre y los Municipios San Antonio, Carrizal y Cecilio Acosta del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda.

Los límites de la parte de la Parroquia Carayaca incluida en el Area Metropolitana de Caracas, son los siguientes: Por el Este y por el Sur el límite entre el departamento Libertador y el Departamento Vargas y por el Oeste y por el Norte, desde el Alto de

Pozo Negro, en los límites entre el Departamento Libertador y el Departamento Vargas, siguiendo por la Fila del Encantado y la Fila Rochela, cruzando la Quebrada Yaguara hasta el Punto de la Mata, encontrando nuevamente los límites entre el Departamento Libertador y el Departamento Vargas.

Artículo 4º En cada una de las regiones administrativas funcionará una Oficina de Coordinación y Planificación dependiente de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Artículo 5º Son atribuciones de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región:

1. Promover la creación y funcionamiento de órganos apropiados para el desarrollo de la región y de las estructuras y mecanismos necesarios para lograr la mayor participación de sus pobladores en el análisis y formulación de políticas de desarrollo para la misma;
2. Estudiar las necesidades de desarrollo de la región y acopiar el material estadístico necesario para la elaboración de los planes regionales;
3. Estudiar la incidencia de las inversiones públicas y privadas en el desarrollo económico y social de la región;
4. Programar el desarrollo integral de la región conforme a las normas de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y dentro del ámbito del Plan de la Nación;
5. Propiciar el estudio y ejecución de proyectos que contribuyan al desarrollo económico de la región en concordancia con el Plan de la Nación, previa aprobación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación;
6. Auxiliar al Ejecutivo Nacional en el control de la ejecución del Plan de la Nación en la parte relativa a la región, de acuerdo con las normas y procedimientos que establezca la Oficina Central de Coordinación y Planificación;
7. Coordinar las actividades de los servicios dependientes de la Administración Pública Nacional y de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, entre sí, y con las que realicen los Gobiernos Estadales y Municipales de la región, sin perjuicio de las facultades que la Constitución y las leyes atribuyen a los Gobernadores y Concejos Municipales;
8. Articular los planes urbanísticos que preparen los Concejos Municipales de la región con los que preparen los organismos nacionales;
9. Asesorar a las administraciones estadales y municipales de la región en la elaboración y control de ejecución de sus presupuestos cuando tal servicio le sea requerido por el Gobernador o el Presidente del Consejo Municipal respectivo;

10. Establecer mecanismos de cooperación con las Fundaciones o Corporaciones de Desarrollo de la Región y con Oficinas de Coordinación y Planificación de otras regiones;

11. Crear las Comisiones de trabajo que estime conveniente para el mejor desarrollo de las facultades de coordinación, control y planificación, previa la aprobación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación;

12. Las demás que le atribuyan las leyes, los reglamentos y las disposiciones del Presidente de la República.

Artículo 6º La Oficina Central de Coordinación y Planificación podrá delegar total o parcialmente en otros organismos de desarrollo regional el cumplimiento de funciones atribuidas en el Artículo anterior a la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región.

Artículo 7º El personal de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región se compondrá de un Director y del personal técnico, de oficina y de servicio que el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación estime necesario.

El personal técnico será escogido preferentemente entre profesionales especializados en programación y planificación del desarrollo.

Artículo 8º El Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación señalará las etapas que cada Oficina de Coordinación y Planificación deberá cumplir en la programación del desarrollo de la región.

Artículo 9º Los Gobernadores y los Jefes de los servicios dependientes de la Administración Pública Nacional y de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado que actúen en la región facilitarán a la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región toda la información que ésta requiera para el cumplimiento de las funciones que le asigna este Decreto.

Artículo 10. En cada una de las regiones administrativas existirá un Comité Regional de Coordinación integrado por los Gobernadores y Jefes de los servicios dependientes de la Administración Pública Nacional y de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado que actúen en la región y por el Director de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región, quien actuará como Secretario Ejecutivo.

Con el fin de coordinar actividades, el Secretario Ejecutivo de este Comité podrá invitar a organismos estatales municipales o privados a participar en reuniones del Comité a título consultivo.

Las reuniones del Comité Regional de Coordinación serán presididas sucesivamente por cada uno de los Gobernadores de las entidades federales que integran la Región.

El Reglamento Interno determinará las formalidades para la instalación del Comité y las normas para su funcionamiento.

Artículo 11. Son atribuciones del Comité Regional de Coordinación:

- a) elaborar, una vez promulgada la Ley de Presupuesto de ingresos y Gastos Públicos, un Programa anual de coordinación que contenga un cronograma de las principales actividades de cada organismo y de sus inter-relaciones;
- b) revisar periódicamente el cumplimiento del programa anual de coordinación, realizar los ajustes que fueren necesarios e informar de todo ello al Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación;
- c) convocar el Consejo Regional de Desarrollo a sesiones extraordinarias;
- d) actuar como organismo consultivo de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región.

Artículo 12. Se crea en cada una de las regiones administrativas un Consejo Regional de Desarrollo, de carácter consultivo, integrado por las siguientes instituciones de la región: a) Los miembros del Comité Regional de Coordinación; b) Los Presidentes de los Consejos Municipales; c) Los Presidentes de las Asambleas Legislativas; d) tres representantes de los sectores culturales, en especial de las Universidades; e) tres representantes de los colegios profesionales; f) cinco representantes del sector laboral urbano y campesino; g) cinco representantes de los sectores de la producción, comercio y servicios.

Parágrafo único: El Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Desarrollo será el Director de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región.

Artículo 13. El Consejo Regional de Desarrollo se reunirá por lo menos, una vez al año, en la oportunidad que determine el Reglamento Interno, o cuando sea convocado por el Comité Regional de Coordinación.

Artículo 14. Son atribuciones del Consejo Regional de Desarrollo:

1. Conocer de la situación económica y social de la región y de los planes de desarrollo;
2. Proponer políticas económicas y sociales para la región;
3. Sugerir el estudio de problemas regionales;
4. Estudiar aquellas materias que le someta la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región.

Artículo 15. En las Regiones donde existan Fundaciones para el Desarrollo Regional, sus Presidentes serán miembros del Consejo Regional de Desarrollo.

Artículo 16. Dentro del lapso comprendido entre la fecha de este Decreto y el 1º de enero de 1970, las distintas zonas y administraciones regionales dependientes de los Ministerios y de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado serán gradualmente adaptadas a las regiones definidas en el Artículo 2º

El Ejecutivo Nacional podrá establecer excepciones temporales o permanentes a solicitud de la dependencia respectiva y por razones debidamente comprobadas.

Artículo 17. La Corporación de los Andes y la Corporación Venezolana de Guayana ejercerán, además de las atribuciones que les señalan las leyes y decretos respectivos, las que el presente Decreto confiere a la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región, en la Región de los Andes y en la Región de Guayana respectivamente. Estas atribuciones las ejercerán de acuerdo con las normas que establezca la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Artículo 18. Se deroga el Decreto N° 647 del 13 de octubre de 1950, el Decreto N° 546 del 26 de mayo de 1966, el Decreto N° 1.090, del 8 de abril de 1968, el Decreto N° 1.248, del 10 de noviembre de 1968 y el Decreto N° 1.313, del 11 de febrero de 1969.

Artículo 19. La Oficina de Coordinación y Planificación de la Región Capital ejercerá las atribuciones que el Decreto N° 1.255, de 26 de noviembre de 1968, confiere al Comisionado Metropolitano de Transporte.

Artículo 20. Se exceptúan de las disposiciones del presente Decreto los servicios relativos a la defensa nacional y a la seguridad del Estado.

Artículo 21. Los Ministros del Despacho quedan encargados de la ejecución del presente Decreto.

Dado en Caracas, a los once días del mes de junio de mil novecientos sesenta y nueve. Año 160º de la Independencia y 111º de la Federación.

(L. S.)

R. CALDERA

Refrendado:

El Ministro de Relaciones Interiores,

(L. S.)

Lorenzo Fernández

Refrendado:
El Ministro de Relaciones Exteriores,
(L. S.)

Aristides Calvani

Refrendado:
El Ministro de Hacienda,
(L. S.)

Pedro R. Tinoco, hijo

Refrendado:
El Ministro de la Defensa,
(L. S.)

Martín García Villasmil

Refrendado:
El Ministro de Fomento,
(L. S.)

Haydée Castillo

Refrendado:
El Ministro de Obras Públicas,
(L. S.)

José Curiel Rodríguez

Refrendado:
El Ministro de Educación,
(L. S.)

Héctor Hernández Carabaño

Refrendado:
El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,
(L. S.)

Lisandro Latuff

Refrendado:
El Ministro de Agricultura y Cría,
(L. S.)

Jesús López Luque

Refrendado:
El Ministro del Trabajo,
(L. S.)

Alfredo Tarre Murzi

Refrendado:
El Ministro de Comunicaciones,
(L. S.)

Ramón J. Velásquez

Refrendado:
El Ministro de Justicia,
(L. S.)

Nectario Andrade Labarca

Refrendado:
El Ministro de Minas e Hidrocarburos,
(L. S.)

Hugo Pérez La Salvia

APENDICE Nº 2

DECRETO Nº 140 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE
1969 SOBRE EL REGLAMENTO DE DELEGACION
DE FIRMA DE LOS MINISTROS DEL EJECUTIVO
NACIONAL ³⁰⁴

RAFAEL CALDERA

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

en ejercicio de la atribución que le confiere el Ordinal 10º del Artículo 190 de la Constitución y conforme al Ordinal 9º del Artículo 10 del Estatuto Orgánico de Ministerios, en Consejo de Ministros,

Decreta:

el siguiente:

REGLAMENTO DE DELEGACION DE FIRMA DE
LOS MINISTROS DEL EJECUTIVO NACIONAL

Artículo 1º Los Ministros podrán delegar, bajo su responsabilidad, en el Director General, el Consultor Jurídico, los Directores y otros altos funcionarios, la firma de los actos y documentos propios de sus respectivos Ministerios.

La delegación se hará por resolución que se publicará en la Gaceta Oficial de la República, en la cual se especificarán, en forma precisa y taxativa, los actos y documentos cuya firma se delega.

El Ministro delegante podrá firmar los actos y documentos comprendidos en la delegación, cuando lo considere oportuno, sin que ello implique revocación de la delegación. En tales casos, sólo tendrán validez los actos o documentos suscritos por el Ministro, siempre que la decisión firmada por el funcionario delegado, si fuere el caso, no haya sido publicada o notificada.

304. Tomado de la Gaceta Oficial Nº 29.025 de 18 de septiembre de 1969.

Artículo 2º La delegación de firma podrá ser revocada o modificada, total o parcialmente en cualquier momento, por el Ministro respectivo, mediante resolución que habrá de publicarse en la *Gaceta Oficial de la República*.

Artículo 3º Los Ministros no podrán delegar la firma de los actos y documentos siguientes:

1. Los que deban someterse al conocimiento o decisión del Presidente de la República o del Consejo de Ministros y los que deban tratarse directamente con otros Ministros y con el Secretario General de la Presidencia.

2. Los que tengan por objeto informar, dar cuenta o tramitar ante las Cámaras Legislativas o sus Comisiones y los que deban dirigirse directamente al Presidente y Vicepresidente del Congreso y a los Presidentes de sus Comisiones.

3. Los que deban tramitarse directamente con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y con los Presidentes de las Salas de la misma.

4. Las resoluciones de carácter general.

5. La resolución de los recursos administrativos de reconsideración que se interpongan contra actos del propio Ministro, cuando la firma de éstos no haya sido delegada, ni la de los recursos jerárquicos que se interpongan contra actos dictados por el Director General, en ejercicio de sus propias atribuciones.

6. La Resolución de los recursos jerárquicos en funcionarios de rango similar al del funcionario que haya dictado el acto recurrido.

Artículo 4º Los actos y documentos que se firmen por delegación del Ministro se considerarán emanados de éste a los efectos de agotar la vía jerárquica.

Artículo 5º En los actos y documentos que se firmen por delegación del Ministro se hará constar esta circunstancia.

Artículo 6º El funcionario delegado deberá rendir cuenta al Ministro de todos los actos y documentos firmados en virtud de la delegación.

Artículo 7º La firma delegada por el Ministro, conforme a lo establecido en este Reglamento, no podrá ser delegada a su vez por el funcionario que hubiere recibido la delegación.

Artículo 8º Se deroga el ordinal 5º del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Ministerios dictado el 12 de enero de 1940.

Artículo 9º Los Ministros quedan encargados de la ejecución del presente Decreto.

Dado en Caracas, a los diecisiete días del mes de septiembre de mil novecientos sesenta y nueve. Año 160º de la Independencia y 11º de la Federación.

(L. S.)

R. CALDERA

Refrendado:
El Ministro de Relaciones Interiores,
(L. S.)

Lorenzo Fernández

Refrendado:
El Ministro de Relaciones Exteriores,
(L. S.)

Aristides Calvani

Refrendado:
El Ministro de Hacienda,
(L. S.)

Pedro R. Tinoco, hijo

Refrendado:
El Encargado del Ministerio de la Defensa,
(L. S.)

José Eliseo Medina Arellano

Refrendado:
El Ministro de Fomento,
(L. S.)

Haydée Castillo

Refrendado:
El Ministro de Obras Públicas,
(L. S.)

José Curiel Rodríguez

Refrendado:
El Ministro de Educación,
(L. S.)

Héctor Hernández Carabaño

Refrendado:
El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,
(L. S.)

Lisandro Latuff

Refrendado:
El Ministro de Agricultura y Cría,
(L. S.)

Jesús López Luque

Refrendado:
El Ministro del Trabajo,
(L. S.)

Alfredo Tarre Murzi

Refrendado:
El Ministro de Comunicaciones,
(L. S.)

Ramón J. Velásquez

Refrendado:
El Ministro de Justicia,
(L. S.)

Nectario Andrade Labarca

Refrendado:
El Ministro de Minas e Hidrocarburos,
(L. S.)

Hugo Pérez La Salvia

APENDICE N° 3

DECRETO N° 280 DE 8 DE ABRIL DE 1970 SOBRE
EL REGLAMENTO DE COORDINACION,
ADMINISTRACION Y CONTROL DE LOS
INSTITUTOS AUTONOMOS DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL ³⁰⁵

RAFAEL CALDERA

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

en uso de las atribuciones que le confieren los ordinales 1º, 10º y 12º del artículo 190 de la Constitución y de conformidad con los artículos 21, Ordinal 16º; 22, Ordinal 14º; 23, Ordinal 9º; 24, Ordinal 14º; 25, Ordinal 12º; 26, Ordinal 10º; 27, Ordinal 6º; y 28, Ordinal 9º del Estatuto Orgánico de Ministerios; y con los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y 3º y 6º del Decreto N° 492 de fecha 30 de diciembre de 1958, en Consejo de Ministros,

Considerando:

Que la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional faculta al Ejecutivo Nacional para reglamentar el sistema al que deberán quedar sometidos los institutos autónomos, así como la forma de su administración y control;

Considerando:

Que las actividades de los institutos autónomos deben desarrollarse en un todo de acuerdo con las metas trazadas en el Plan de la Nación y conforme a las directrices señaladas por el Ejecutivo Nacional, de modo de contribuir eficazmente al desarrollo económico y social del país;

305. Tomado de la Gaceta Oficial N° 29.190 de 14 de abril de 1970.

Considerando:

Que la autonomía que le ha sido concedida a los institutos autónomos tiene por finalidad realizar, de una manera especializada, los servicios atribuidos a la Administración Pública Nacional y, en consecuencia, son entes instrumentales de la misma, sujetos al control del Poder Ejecutivo; dicta el siguiente:

**REGLAMENTO SOBRE COORDINACION
ADMINISTRACION Y CONTROL DE LOS INSTITUTOS
AUTONOMOS DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA NACIONAL**

CAPITULO I

DISPOSICION GENERAL

Artículo 1º Los institutos autónomos de la Administración Pública Nacional contribuirán coordinada y conjuntamente al desarrollo del país, conforme a las exigencias del Plan de la Nación y a las directrices señaladas por el Ejecutivo Nacional.

CAPITULO II

DE LA COORDINACION DE ACTIVIDADES

Artículo 2º La coordinación de las actividades de los institutos autónomos corresponde al Presidente de la República, a través del Consejo de Institutos Autónomos a que se refiere el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el cual funcionará en la Oficina Central de Coordinación y Planificación y estará integrado por el Jefe de dicha Oficina, quien lo presidirá, y por los Presidentes o Directores de los institutos autónomos.

Los miembros del Consejo de Institutos Autónomos estarán asistidos por un delegado de cada uno de los Ministerios de adscripción, por el Director General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, por un representante del Banco Central de Venezuela.

Los representantes de las empresas del Estado deberán asistir al Consejo de Institutos Autónomos cuando sean convocados por el Presidente del mismo.

Artículo 3º Para su mejor funcionamiento, el Consejo de Institutos Autónomos tendrá las siguientes Comisiones: Comisión de Desarrollo Regional; Comisión de Actividades Crediticias; Comisión de

Desarrollo Industrial; Comisión de Protección Social y Comisión de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Enseñanza Superior y Divulgación Cultural.

La constitución de las referidas Comisiones será determinada por el Presidente del Consejo de Institutos Autónomos, quien podrá acordar, además la constitución de otras Comisiones, el funcionamiento conjunto de dos o más, o la división de una en Sub-Comisiones.

Las Comisiones estarán asistidas por los funcionarios a que se refiere el segundo párrafo del artículo anterior.

Artículo 4º La Oficina Central de Coordinación y Planificación solicitará de los organismos públicos el personal técnico y administrativo que requiera el Consejo para la realización de sus labores. Este personal estará bajo la dirección del Secretario del Consejo de Institutos Autónomos, que será designado por el Presidente del mismo.

Artículo 5º El Consejo de Institutos Autónomos se reunirá ordinariamente en pleno dos veces al año y extraordinariamente cada vez que lo convoque su Presidente a iniciativa propia o de cualquiera de las Comisiones. El Presidente del Consejo de Institutos Autónomos, junto con un representante elegido por cada una de las Comisiones, constituirán un Comité Permanente, que estará asistido por el Director General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. El Comité Permanente durante los recesos del Consejo, desempeñará todas las actividades del mismo, excepto las que éste se reserve expresamente.

Artículo 6º Corresponde al Consejo de Institutos Autónomos:

1. Colaborar con la Oficina Central de Coordinación y Planificación en la armonización de los planes de actividades propuestos por cada uno de los institutos autónomos, con el fin de hacerlos participar en los planes de desarrollo económico y social de la Nación.

2. Colaborar con la Oficina Central de Coordinación y Planificación en el examen de los proyectos de presupuesto de cada instituto autónomo en relación con su programa anual, e informar lo pertinente al Ministerio de Hacienda.

3. Advertir a los Ministerios de adscripción sobre cualquier duplicidad en las actividades realizadas por los distintos institutos.

4. Analizar la Memoria de los institutos autónomos y todos los datos con ella relacionados, a fin de comprobar la regularidad o defectos de su funcionamiento, los resultados obtenidos y la relación entre éstos y sus respectivos costos.

5. Conocer de las propuestas de reformas de los institutos autónomos y elevar sus conclusiones y recomendaciones a la Oficina

Central de Coordinación y Planificación y a los Ministerios de adscripción cuyos institutos se vean afectados por las mismas.

6. Dictar su Reglamento Interno.

Artículo 7. El Ministro respectivo coordinará las actividades de los institutos autónomos que le estén adscritos, sin perjuicio de la coordinación general que corresponde al Consejo de Institutos Autónomos de conformidad con el presente Reglamento.

CAPITULO III

DE LA PROGRAMACION DE ACTIVIDADES Y DEL REGIMEN PRESUPUESTARIO

Artículo 8º Los institutos autónomos, como organismos de la administración descentralizada, participarán en la formulación del Plan de la Nación en el área de su competencia y adecuarán sus programas y objetivos a los que fueren definidos en dicho Plan.

Artículo 9º Una vez elaborado el Plan de la Nación cada instituto autónomo preparará su respectivo plan de actividades, el cual abarcará un período igual al que comprenda aquél.

Este plan de actividades será presentado al Ministerio de adscripción para su aprobación y remisión a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, previo informe del Consejo de Institutos Autónomos. El Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación lo elevará, con sus observaciones, al conocimiento y decisión del Presidente de la República, en Consejo de Ministros.

Artículo 10. El plan de actividades se ejecutará mediante programas que se elaborarán para cada año económico. Todo programa anual contendrá los objetivos, costos, ingresos y gastos contemplados para el año en referencia. Dichos programas anuales serán remitidos al Ministerio de adscripción para su análisis y envío a la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Artículo 11. Cada instituto autónomo elaborará un proyecto de presupuesto para regir en cada ejercicio económico, ajustado con el Presupuesto del Estado. La base para la elaboración de dichos presupuestos será el programa anual a que se refiere el artículo 10. Estos presupuestos deberán contener una estimación de los estados financieros, un presupuesto de caja y un presupuesto clasificado por programa, y serán desarrollados conforme a las normas y procedimientos que al efecto dicten el Ministerio de Hacienda y la Oficina Central de Coordinación y Planificación. Aquellos institutos cuya actividad principal consista en realizar operaciones industriales, comerciales, de inversión u otras análogas, una vez que así lo califique por decreto el Presidente de la República,

adoptarán el modelo especial de presupuesto que para cada uno de ellos prescriba el Ministerio de Hacienda de acuerdo con la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Artículo 12. El Ministerio de Hacienda establecerá, con la debida anticipación, el calendario que regirá la preparación, presentación y aprobación de los proyectos de presupuesto de los institutos autónomos, así como también lo relativo a la solicitud de aportes, teniendo en cuenta lo previsto en los artículos anteriores sobre los programas anuales.

Artículo 13. Todo proyecto de presupuesto contendrá una relación detallada y sistemática de los ingresos y egresos, e indicará, de una parte, las cantidades líquidas que conforme a la Ley deba entregar el instituto autónomo al Tesoro Nacional y, de otra, las cantidades con que éste contribuya al funcionamiento del instituto autónomo, partidas que han de figurar en el Presupuesto de Ingresos y Gastos, conforme al artículo 72 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Es requisito indispensable para la aprobación del Proyecto de Presupuesto que en él se incluya el monto de las obligaciones contraídas por el instituto, con la indicación de las exigibles durante el período de ejecución del presupuesto.

Artículo 14. Los institutos autónomos que consideren necesario un aporte del Estado, someterán la solicitud respectiva al ejercicio fiscal correspondiente, conjuntamente con el programa anual, a la consideración del Ministerio de Hacienda y de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, por intermedio del Ministerio de adscripción respectivo. Esta solicitud deberá ser previa a la presentación del Proyecto de Presupuesto.

Artículo 15. Los proyectos de presupuesto no podrán ser formulados con déficit, ni contener créditos destinados a cubrir obligaciones de administración y funcionamiento que excedan de los ingresos ordinarios del respectivo instituto autónomo.

A los efectos de este artículo se computará dentro de los ingresos ordinarios de los institutos autónomos el monto del aporte que acuerde a cada uno la Ley de Presupuesto.

Artículo 16. Cuando el aporte acordado en la Ley de Presupuesto fuere distinto al previsto originalmente por el Ejecutivo Nacional, el Instituto Autónomo correspondiente, dentro de los treinta (30) días siguientes a la aprobación de dicha Ley, presentará al Ministerio de Hacienda, a través del Ministerio de adscripción respectivo, para su consideración en Consejo de Ministros, el proyecto de ajustes y modificaciones que considere pertinente.

Artículo 17. El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá ordenar los reajustes o modificaciones en los presu-

puestos de los institutos autónomos que fueren necesarios para el mejor funcionamiento de los servicios, de acuerdo con las experiencias obtenidas o los requerimientos financieros.

Artículo 18. En el presupuesto de caja de cada instituto autónomo, se incluirá una partida de rectificaciones, cuyo monto no excederá del diez por ciento (10 por ciento) del respectivo presupuesto de ingresos para atender las erogaciones urgentes e imprevistas, o las insuficiencias de otras partidas.

Tanto para hacer uso de la partida de rectificaciones, como para efectuar trasposos de partidas, los institutos autónomos deberán obtener autorización previa del Ministerio de adscripción. De todo ello se notificará al Ministerio de Hacienda, dentro de un lapso no mayor de quince (15) días.

Cuando la realización de la erogación fuere de inaplazable urgencia, el órgano directivo del respectivo instituto autónomo podrá autorizarla bajo su responsabilidad, e informará de inmediato al Ministerio de adscripción, el cual podrá ordenar la verificación de lo actuado y adoptar en consecuencia las medidas que juzgue convenientes.

Artículo 19. Los institutos autónomos requerirán autorización previa del Ministerio de adscripción correspondiente para incrementar su personal fijo, decretar aumentos de sueldos, de emolumentos, de viáticos o de gastos de representación del personal existente o para celebrar contratos colectivos de trabajo.

La normalización de los sueldos del personal de los Institutos Autónomos, conforme al sistema nacional de clasificación y remuneración de clases de cargo, se hará oída previamente a la Comisión de Administración Pública.

Artículo 20. Los institutos autónomos deberán remitir al Ministerio de adscripción, al Ministerio de Hacienda y a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, un informe trimestral de su gestión presupuestaria, de acuerdo con las normas que el Ministerio de Hacienda establezca por resolución. Estos informes serán analizados y evaluados por dicho Ministerio, el cual presentará sus conclusiones al Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 21. Los institutos autónomos presentarán anualmente en la oportunidad que fije el Ministerio de adscripción, una Memoria explicativa de la actividad cumplida en el ejercicio, con un análisis detallado acerca de la ejecución de los programas y planes aprobados para el mismo período.

CAPITULO IV

DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO

Sección Primera:

Del Control Administrativo

Artículo 22. Los Ministros ejercerán permanentemente las funciones de supervisión y control sobre los institutos autónomos adscritos a sus respectivos Ministerios, de conformidad con lo preceptuado en este Reglamento y con las órdenes e instrucciones recibidas del Presidente de la República.

Los Ministros de adscripción podrán por sí, o mediante sus delegados, inspeccionar y fiscalizar la regularidad de los servicios que tengan encomendados los institutos autónomos que le estén adscritos, así como su funcionamiento técnico, administrativo y presupuestario, a cuyos efectos podrán examinar, en el desempeño de sus funciones, todos los documentos, libros, expedientes y demás elementos de juicio que sean necesarios para el cumplimiento de su misión. La negativa de quienes deban facilitar la información o exhibición constituirá falta grave. Los Ministros de adscripción formularán por escrito a los órganos directivos de los respectivos institutos sus recomendaciones o sus observaciones sobre las irregularidades o incorrecciones que se comprobaren.

Artículo 23. En el caso de los institutos autónomos adscritos a la Presidencia de la República, las funciones que este Reglamento atribuye a los Ministerios de adscripción serán ejercidas por el Presidente de la República por intermedio de la Oficina Central de Coordinación y Planificación. Sin embargo, el Presidente de la República, cuando lo estime conveniente, podrá confiar a un Ministerio o a otro organismo el ejercicio de esas atribuciones.

Cuando la Ley o Decreto creador de un instituto autónomo no contenga un señalamiento expreso del Ministerio de adscripción, el Presidente de la República hará la determinación respectiva.

Artículo 24. Los institutos autónomos deberán remitir inmediatamente copia de todos los acuerdos y decisiones de sus órganos directivos al Ministerio de adscripción.

Artículo 25. Los Ministros de adscripción podrán ordenar la suspensión provisional de los acuerdos y decisiones de los órganos directivos de los respectivos institutos autónomos, cuando estos hubieren actuado en contravención con las directrices señaladas por el Ejecutivo Nacional, o con manifiesta ilegalidad o grave inoportunidad susceptible de producir perjuicio al Tesoro Nacional, al patrimonio de dichos institutos, o al servicio público. El Ministro de adscripción llevará de inmediato a conocimiento del Presidente de la República la decisión tomada.

Si se tratare de actos administrativos firmes que ya hubiesen creado derechos en favor de terceros, se procederá de acuerdo a lo establecido en las leyes pertinentes.

Artículo 26. Salvo lo establecido en leyes especiales, los institutos autónomos requerirán autorización previa del Consejo de Ministros para constituir sociedades, suscribir o adquirir acciones y adquirir obligaciones u otros valores, salvo cuando se trate de títulos de la deuda pública.

Artículo 27. El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, y a solicitud del Ministerio de adscripción o del Ministerio de Hacienda, podrá someter a determinados institutos autónomos al cumplimiento de requisitos complementarios de los que establezcan las leyes o decretos de su creación u organización, cuando se trate de enajenación de bienes, de aceptación de liberalidades que comporten cualquier carga, de contratación de préstamos, de remisión de obligaciones, de transacciones judiciales, o en cualquier caso en que se considere conveniente, de acuerdo con las características de dichos institutos.

Sección Segunda:

Del personal de los Institutos Autónomos

Artículo 28. Los Presidentes, Directores e integrantes de los Directorios o Consejos de los Institutos Autónomos no podrán devengar sueldos, emolumentos, viáticos o gastos de representación superiores a los que la Ley de Presupuesto establezca para los Ministros, salvo en aquellos casos en que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, dispusiere lo contrario.

Artículo 29. Los Ministros de adscripción podrán disponer que quienes ejerzan determinados cargos directivos constituyan una caución o contraten un seguro de responsabilidad.

Artículo 30. Los componentes de los órganos directivos de los Institutos Autónomos se inhibirán del conocimiento de los asuntos en los cuales personalmente, o a través de terceros, tuvieren interés directo, o bien existiere éste por parte de su cónyuge o de sus familiares, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Tampoco podrán intervenir en las deliberaciones sobre los asuntos antes indicados. La infracción de esta disposición constituye falta grave.

Artículo 31. Los componentes de los órganos directivos de los Institutos Autónomos deberán mantener en secreto los datos reservados que conocieren en ejercicio de su cargo. La infracción de esta disposición constituye falta grave.

Artículo 32. El Ejecutivo Nacional, a proposición de la Comisión de Administración Pública, dictará los reglamentos en los que se establezcan las normas relativas al estatuto del personal al servicio de los Institutos Autónomos y a sus deberes y derechos.

Artículo 33. Los funcionarios y empleados de cualquier jerarquía incurrirán en responsabilidad cuando actúen con dolo, impericia, negligencia, imprudencia, o infracción de las leyes o de reglamentos.

No serán responsables de las decisiones adoptadas, los miembros de órganos colegiados que no hubieren concurrido a la sesión por estar en uso de permiso, los que votaren en contra de las mismas, aquéllas que, no habiendo concurrido a la sesión, sin estar en uso de permiso, hicieren constar por escrito su disentimiento dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha en que tuvieren conocimiento de la decisión.

Sección Tercera:

De los procedimientos y de la actuación en juicios

Artículo 34. De todo documento presentado a los institutos autónomos se librárá recibo que lo identifique y exprese la fecha de su presentación.

Artículo 35. Los acuerdos y decisiones de los órganos directivos de los institutos autónomos deberán ser motivados salvo disposición contraria de la Ley, notificados al interesado, y podrán ser recurridos ante los mismos órganos en vía de reconsideración. Si el recurso fuere desestimado, expresa o presuntamente conforme al artículo que sigue, el interesado podrá acudir a la vía jurisdiccional, salvo que la Ley conceda el recurso jerárquico ante el Ministro de adscripción.

Artículo 36. Si promovida una petición o reclamación no estuviere resuelta en el término de sesenta días hábiles, el peticionario o reclamante podrá actuar como si se hubiere desestimado, interponiendo el recurso administrativo, contencioso-administrativo o judicial que proceda. Esta negativa presunta, no extingue el deber de dictar la correspondiente resolución, ni libera al instituto o a los funcionarios imputados de las responsabilidades que dimanen de tal negligencia.

Artículo 37. La Procuraduría General de la República podrá supervisar los juicios en que sean parte los institutos autónomos. Estos quedan obligados a informar pormenorizadamente a dicho organismo de las demandas que se intenten contra ellos y de las que ellos proyecten intentar, así como a suministrarle cualquier otra

información relativa a esos juicios. La Procuraduría General de la República hará al instituto interesado y al Ministerio de adscripción las recomendaciones y observaciones que juzgue convenientes para la mejor defensa de los intereses del instituto.

CAPITULO V

DEL REGIMEN FINANCIERO

Sección Primera:

Disposiciones Generales:

Artículo 38. Todos los gastos que hayan de efectuarse con cargo a su presupuesto serán ordenados por el órgano competente, cuyo titular será responsable en los términos señalados por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Salvo lo que dispongan las leyes, en los mismos términos se liquidarán los ingresos del instituto, expresándose en cada caso la causa de los mismos.

Artículo 39. Quien actúe en calidad de Cajero, Depositario de Fondos o Habilitado, cualquiera que sea la denominación de su cargo, no realizará pago alguno sino en virtud del documento que lo ordene, expedido por el órgano competente. Los ingresos serán recaudados contra la expedición de planillas de liquidación o facturas, uno de cuyos ejemplares se conservará en el archivo del instituto a quien corresponda. En todo caso, la liquidación y recaudación de ingresos deberá adecuarse en un todo a las normas legales que les sean aplicables.

Artículo 40. La ordenación de los gastos, en particular los relativos a la ejecución de obras, adquisiciones o servicios, se efectuará de manera que el empleo de los créditos consignados en el presupuesto tenga lugar adecuadamente en el transcurso del ejercicio económico.

Artículo 41. La adquisiciones o prestaciones de cualquier género que sean objeto de contrato, y que excedan de Bs. 10.000,00, habrán de someterse a licitación o concurso, en cuanto sea posible, si no fuere improcedente de acuerdo con la naturaleza de los mismos con arreglo a los preceptos legales, o conforme a las normas que al efecto dicte el Ejecutivo Nacional.

Podrá acudirse a la administración directa en los casos y conforme a los requisitos que determine el Ministerio de adscripción.

Artículo 42. No podrá anunciarse la buena pro en licitaciones o concursos sin que existan las previsiones presupuestarias suficientes

para realizar los pagos correspondientes, salvo lo dispuesto en la Ley de Crédito Público.

Artículo 43. Las operaciones de crédito no previstas en el correspondiente presupuesto que tengan carácter transitorio y urgente, y estén destinadas a atender necesidades inaplazables de tesorería de los institutos autónomos, se consultarán previamente con el Ministerio de Hacienda, a través del Ministerio de adscripción.

Artículo 44. Cuando se considere que un instituto autónomo no ha de requerir en el ejercicio económico, para atender a sus obligaciones presupuestadas, de la totalidad de los fondos de que dispone, el Consejo de Ministros podrá acordar, oído el instituto interesado, la forma en que la totalidad o parte del excedente estimado sea invertida.

Sección Segunda:

De la Contabilidad

Artículo 45. La contabilidad de los institutos autónomos se llevará conforme a principios contables generalmente admitidos y adoptará la forma que sea más adecuada en atención a la naturaleza, estructura y fines de cada uno de ellos.

A los efectos de la determinación de su sistema contable, los institutos autónomos consultarán al Ministerio de Hacienda, a la Contraloría General de la República y a la Comisión de Administración Pública. El Ministerio de Hacienda, oída la Contraloría General de la República y la Comisión de Administración Pública, podrá establecer normas generales o particulares, de obligatorio cumplimiento, las cuales no podrán ser modificadas por ningún instituto autónomo sin autorización previa de dicho Ministerio.

Sección Tercera:

Del Régimen de Rendición de Cuentas

Artículo 46. De todas las operaciones efectuadas en cada período económico, los órganos directivos de los institutos autónomos rendirán cuenta formal y justificada al Ministerio de adscripción y a la Contraloría General de la República, con los documentos que acrediten su exactitud y legalidad y con la debida separación entre ingresos y egresos y entre los remanentes de ejercicios anteriores y los del ejercicio de la cuenta. La estructura de esta cuenta general se acomodará a los modelos que establezca la Contraloría General de la República.

Artículo 47. Quienes manejen fondos de los institutos autónomos deberán rendir al órgano directivo cuentas trimestrales, debidamente justificadas; se someterán a arqueos periódicos y presentarán la recapitulación dentro de los treinta (30) días siguientes al cierre de cada ejercicio económico.

Artículo 48. La cuenta general deberá ser formulada dentro de los sesenta (60) días siguientes a la terminación de cada ejercicio económico para ser entregada, finalizado dicho plazo, al Ministerio de adscripción para su examen y remisión al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República. Los resultados de dicho examen serán enviados al Consejo de Institutos Autónomos.

CAPITULO VI

DISPOSICION TRANSITORIA

Artículo 49. Dentro del término de un (1) año, contado a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Reglamento, el Ministerio de Hacienda y la Oficina Central de Coordinación y Planificación, oída la Comisión de Administración Pública, presentarán conjuntamente al Presidente de la República un informe circunstanciado en que se indique:

- 1) Los institutos autónomos que por la naturaleza de sus actividades sea conveniente transformar en empresa del Estado;
- 2) Los institutos autónomos respecto de los cuales resulte adecuada la fusión;
- 3) Los institutos autónomos que considere necesario extinguir.

El Presidente de la República, visto el informe, adoptará las iniciativas que estime pertinentes.

CAPITULO VII

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 50. Los institutos autónomos que por la naturaleza de sus funciones estimaren necesario un régimen especial para determinados aspectos de sus competencias, lo solicitarán mediante una exposición razonada, dirigida al Ministerio de adscripción, el cual oída la opinión del Ministerio de Hacienda y de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, elevará el asunto al conocimiento del Presidente de la República, para su decisión en Consejo de Ministros.

Artículo 51. Las personas jurídicas, sea cual fuere su naturaleza en las que el Estado o los institutos autónomos tengan una participación decisiva se someterán a las disposiciones del presente Reglamento en cuanto les sean aplicables. En tal virtud, los representantes del Estado y de los institutos autónomos en los órganos de dichas personas jurídicas promoverán las iniciativas que sean procedentes a fin de hacer efectiva esta obligación.

Artículo 52. Los Ministros quedan encargados de la ejecución del presente Reglamento.

Dado en Caracas, a los ocho días del mes de abril de mil novecientos setenta. Año 160º de la Independencia y 112 de la Federación.

(L. S.)

R. CALDERA

Refrendado,
El Ministro de Relaciones Interiores,
(L. S.)

Lorenzo Fernández

Refrendado,
El Ministro de Relaciones Exteriores,
(L. S.)

Aristides Calvani

Refrendado,
El Ministro de Hacienda,
(L. S.)

Pedro R. Tinoco, hijo

Refrendado,
El Ministro de la Defensa,
(L. S.)

Martín García Villasmil

Refrendado,
El Ministro de Fomento,
(L. S.)

Haydée Castillo de López

Refrendado,
El Ministro de Obras Públicas,
(L. S.)

José Curiel Rodríguez

Refrendado,
El Ministro de Educación,
(L. S.)

Héctor Hernández Carabaño

Refrendado,
El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,
(L. S.)

Lisandro Latuff

Refrendado,
El Ministro de Agricultura y Cría,
(L. S.)

Jesús López Luque

Refrendado,
El Ministro del Trabajo,
(L. S.)

Alfredo Tarre Murzi

Refrendado,
El Ministro de Comunicaciones,
(L. S.)

Ramón J. Velásquez

Refrendado,
El Ministro de Justicia,
(L. S.)

Nectario Andrade Labarca

Refrendado,
El Ministro de Minas e Hidrocarburos,
(L. S.)

Hugo Pérez La Salvia

DECRETO N° 559 DE 3 DE MARZO DE 1971 EN EL CUAL SE DICTA LA REFORMA PARCIAL DEL REGLAMENTO SOBRE COORDINACION, ADMINISTRACION Y CONTROL DE LOS INSTITUTOS AUTONOMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL.³⁰⁶

RAFAEL CALDERA

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

en uso de las atribuciones que le confieren los ordinales 1º, 10º y 12º del artículo 190 de la Constitución y de conformidad con los artículos 21, ordinal 16º; 22, ordinal 14º; 23, ordinal 9º; 24, ordinal 14º; 25, ordinal 12º; 26, ordinal 10º; 27, ordinal 6 y 28, ordinal 9; del Estatuto Orgánico de Ministerios, y con los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y 3º y 6º del Decreto N° 492 de fecha 30 de diciembre de 1958, en Consejo de Ministros, dicta la siguiente

REFORMA PARCIAL DEL REGLAMENTO SOBRE COORDINACION, ADMINISTRACION Y CONTROL DE LOS INSTITUTOS AUTONOMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

Artículo Unico: Se reforma el Artículo 28 del Reglamento así:

“Artículo 28: El total de los sueldos, emolumentos y gastos de representación que devengue un Presidente, Director o integrante de Directorios o Consejos de los Institutos Autónomos, sea cual fuere su denominación, no podrá exceder del total de los sueldos, emolumentos y gastos de representación que la Ley de Presupuestos establezca para los Ministros, salvo en aquellos casos en que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, dispusiere lo contrario. Los viáticos que perciban dichos funcionarios no podrán ser superiores a los establecidos en la escala de viáticos para los Ministros”.

Dado en Caracas, a los tres días del mes de marzo de mil novecientos setenta y uno. Año 161º de la Independencia y 113º de la Federación.

(L. S.)
R. CALDERA

306. Tomado de la Gaceta Oficial N° 29.454 de 4 de marzo de 1971.

Refrendado,
El Ministro de Relaciones Interiores,
(L. S.)

Lorenzo Fernández

Refrendado,
El Ministro de Relaciones Exteriores,
(L. S.)

Aristides Calvani

Refrendado,
El Ministro de Hacienda,
(L. S.)

Pedro R. Tinoco, hijo

Refrendado,
El Ministro de la Defensa,
(L. S.)

Martín García Villasmil

Refrendado,
El Ministro de Fomento,
(L. S.)

Haydée Castillo de López

Refrendado,
El Ministro de Obras Públicas,
(L. S.)

José Curiel Rodríguez

Refrendado,
El Ministro de Educación,
(L. S.)

Héctor Hernández Carabaño

Refrendado,
El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,
(L. S.)

J. J. Mayz Lyon

Refrendado,
El Ministro de Agricultura y Cría,

Jesús López Luque

Refrendado,
El Ministro del Trabajo,

Nectario Andrade Labarca

Refrendado,
El Ministro de Comunicaciones,

Ramón J. Velásquez

Refrendado,
El Ministro de Justicia,
(L. S.)

Orlando Tovar

Refrendado,
El Ministro de Minas e Hidrocarburos,
(L. S.)

Hugo Pérez La Salvia

Refrendado,
El Ministro de Estado,

Alfredo Rodríguez Amengual

APENDICE Nº 4

COMUNICACION Nº 961 DE 12 DE MAYO DE 1970 DEL PRESIDENTE DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA AL JEFE DE LA OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION SOBRE LA REFORMA MICRO-ESTRUCTURAL EN LOS MINISTERIOS

Por medio de la presente tengo el agrado de dirigirme a usted con el objeto de adjuntarle copia del proyecto de Decreto Orgánico del Ministerio de Obras Públicas que contempla la reestructuración de dicho Ministerio que servirá de modelo para los respectivos Decretos Orgánicos del resto de los Ministerios; así como copia de los organogramas actuales y los propuestos como medida de reforma, correspondientes a los Despachos de Obras Públicas, Hacienda, Educación, Fomento, Agricultura y Cría, Trabajo, Justicia, Comunicaciones y de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Paso de seguidas a exponerle los motivos que pueden servir de fundamento para el proyecto adjunto, así como para el resto de los proyectos de Decretos Orgánicos que habrán de elaborarse conforme a éste.

1. Dentro de los pasos inmediatos que es necesario dar en el proceso de Reforma Administrativa que se viene adelantando en el país, y de conformidad con los lineamientos generales establecidos en la Instrucción presidencial sobre la Reforma Administrativa, es imprescindible reestructurar la organización de los Ministerios con vistas a superar la dispersión horizontal que hoy presentan sus direcciones y oficinas y permitir el ejercicio de las funciones de planificación, dirección, coordinación y control que corresponden a los altos niveles directivos de los mismos.

En tal sentido, como paso previo en el proceso de Reforma Administrativa estructural, cuando sea necesario deberán concentrarse las diversas direcciones y oficinas de los Ministerios en grandes Direcciones Generales que deberán actuar por delega-

ción del respectivo Ministro, y crearse en el Despacho del Ministro, el cargo de Vice Ministro.

Para realizar esta primera fase de la reforma estructural, de manera que entre en plena vigencia a partir del 1º de enero de 1971 con el nuevo presupuesto, es imprescindible definir previamente y en forma urgente, la estrategia a seguir. Pueden simplemente presentarse en el Proyecto de Ley de Presupuesto de Gastos para 1971 las nuevas estructuras, con el riesgo de que, por tratarse de un proyecto, sean completamente modificadas por las respectivas Comisiones de la Cámara de Diputados. Por otra parte, y esta es la segunda vía, puede procederse por Decretos Ejecutivos en uso de las atribuciones que constitucional y legalmente tiene el Presidente en Consejo de Ministros al reestructurarse los Ministerios, para posteriormente presentar el Proyecto de Ley de Presupuesto de 1971 de acuerdo a los Decretos Orgánicos previamente dictados por el Presidente en Consejo de Ministros.

La experiencia que se tuvo durante 1969 con la discusión del Proyecto de Presupuesto de 1970, especialmente respecto de las reformas estructurales que se propusieron en el Ministerio de Hacienda, en criterio de la Comisión de Administración Pública demuestra que la vía más adecuada para iniciar la primera fase de la Reforma Administrativa estructural, es la segunda de las planteadas, es decir, procederse de inmediato a emitir los diversos Decretos Orgánicos de los Ministerios, con el carácter de reglamentaciones parciales del Estatuto Orgánico de Ministerios. En este caso aun cuando también se correría el riesgo de que el Parlamento pueda rechazar las estructuras propuestas, ésto sería menos probable por el hecho de que las estructuraciones habrán sido dictadas por vía de Decreto Ejecutivo y no simplemente presentados como proyecto dentro de un proyecto de Ley de Presupuesto.

2. Ahora bien, los proyectos serían dictados por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, en uso de las atribuciones que le confiere el ordinal 10 del Artículo 190 de la Constitución, en concordancia con los Artículos 2º y 11 del Estatuto Orgánico de Ministerios. Las normas citadas expresan, respectivamente:

Artículo 190 de la Constitución: "Son atribuciones y deberes del Presidente de la República: 10: Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón".

Artículo 2º del Estatuto Orgánico de Ministerios: "El Presidente de los Estados Unidos de Venezuela podrá, en receso de las Cámaras Legislativas, decretar, en Consejo de Ministros, la creación y dotación de nuevos Ministerios y atribuirles algunas de las funciones que este Estatuto señala a los ya establecidos.

"Podrá, igualmente, en Consejo de Ministros, atribuir alguna de las funciones de un Ministerio a otro de los ya creados y modificar y suprimir cualquiera de los Ministerios existentes".

Artículo 11 del Estatuto Orgánico de Ministerios: "Cada Ministerio tendrá las dependencias y el personal necesarios para el desempeño de las funciones que le están atribuidas, conforme a la Ley".

Como fundamentación adicional de los Decretos, podría agregarse a los anteriores artículos los correspondientes del citado Estatuto Orgánico de Ministerios que enumeran las áreas de actividad de los diversos Ministerios.

De conformidad con las normas transcritas, es claro que los proyectos de Decretos, constituyen diversos reglamentos y, concretamente, reglamentos parciales del Estatuto Orgánico de Ministerios, lo cual explica la expresa derogatoria que debe hacerse, en cada caso, de algunas de las normas del Reglamento de la derogada Ley de Ministerios, vigente en razón de no haberse dictado aún el correspondiente al Estatuto Orgánico de Ministerios, pese al tiempo transcurrido desde su promulgación (20 años, en diciembre próximo).

Es de hacer notar que el ya citado Estatuto Orgánico de Ministerios, texto legal en virtud de ser un Decreto con valor de Ley de un gobierno de facto, se limita, en materia organizativa, a determinar el número y denominación, las atribuciones comunes de los Titulares y la competencia específica de los departamentos ministeriales, refiriendo la organización de los mismos a Decretos reglamentarios del Ejecutivo y aún a Reglamentos Internos de cada Ministerio, como se deduce del Artículo 37 del Estatuto que expresa que "los Despachos Ejecutivos dictarán sus respectivos Reglamentos Internos de conformidad con el presente Estatuto".

Ahora bien, esa orientación ha sido la solución tradicional en nuestro país, acorde con la doctrina del derecho administrativo, que menciona lo relativo a la organización de la Administración Pública como un campo propio a la potestad reglamentaria, tanto del órgano superior de aquélla —el Presidente de la República en Consejo de Ministros— como de los jefes de cada repartición ministerial.

En suma, los Decretos que se proponen no constituyen, desde el punto de vista jurídico, ninguna innovación en la práctica del derecho administrativo entre nosotros; por el contrario, encuadran en forma total dentro de aquélla, aún respecto del amplio campo de acción que se deja a los respectivos Ministros en cuanto a la organización de las diversas Direcciones Generales, mediante Resoluciones u Ordenes Ejecutivas, que tendrían el valor de Reglamentos Internos, previstos expresamente en el Estatuto Orgánico de Ministerios.

Sin embargo, esta última previsión podría, en última instancia, ser modificada en el sentido de prever que toda organización de un Ministerio será objeto del Decreto del Presidente de la República, caso en el cual podría optarse: sea por un Decreto único,

comprendido de todo el respectivo Despacho, o bien por uno general —igual a los que se proponen— complementando sucesivamente respecto de cada Dirección General. Esta última solución parece más acorde con el espíritu y modus operandi de la Reforma Administrativa, de no aceptarse la propuesta implícita en los proyectos que se sugieren.

3. Ahora bien, es evidente que plantear la necesidad y posibilidad de que el Presidente de la República en Consejo de Ministros decreta la reestructuración de los Ministerios por vía de Decreto reglamentario, exige que se haga algún comentario en torno a los poderes ejecutivos de organización intraministerial en relación a las competencias del Poder Legislativo en la creación, modificación o supresión de servicios públicos.

Por ello, estimamos conveniente hacer referencia a la normativa constitucional en lo atinente a creación, modificación o supresión de servicios públicos, tanto por las modificaciones introducidas en la Constitución vigente, como por el precedente de la creación de la Comisionaduría presidencial de quejas y reclamos para la vigilancia de la Administración, que dio lugar a opiniones tajantes y —en nuestro criterio— apresuradas, en el sentido de sostener que había sido necesaria la autorización de la Comisión Delegada del Congreso, por tratarse de la creación de un servicio público. (Decreto N° 95, del 16.7.69 y, opinión sostenida por el Departamento Legal de la Contraloría General de la República. En contra, para un caso anterior. Doctrina de la Procuraduría General de la República 1962. Caracas 1963. Pb. 23 y ss).

Para tratar de arrojar alguna luz en este problema, de innegable contenido político, es preciso, en primer término, señalar que existe una atribución del Congreso —la presupuestaria— de indudable relevancia en cuanto a la organización administrativa, pero por vía *indirecta*, en el sentido de que no tiene relación con la potestad organizativa de la Administración, ni con la estructura de aquella, sino que deriva de la necesidad de autorización presupuestaria para todo gasto del Estado, y a reserva de los mecanismos de modificación del presupuesto, conforme a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; atribución que no debe confundirse con lo previsto en los Artículos 190, ordinal 11° de la Constitución de 1961 y 179, ordinal 5°

En segundo lugar, es obvio que la potestad organizativa del Poder Nacional corresponde, en nuestro sistema constitucional, tanto al Poder Legislativo como al Ejecutivo dentro de los límites señalados por la Ley; de donde se deduce que el Congreso podría determinar la organización administrativa, aun en sus mínimos detalles, mediante una Ley; y, además, que toca al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, ejercer la atribución cons-

titucional de reglamentar las leyes, dentro de su espíritu, propósito y razón.

Por último, estimamos que la previsión constitucional en lo relativo a creación, modificación y supresión de servicios públicos debe ser interpretada en forma armónica con la legislación existente.

Por lo expuesto, nos limitaremos a tratar, primero, sobre la interpretación de las normas constitucionales citadas y, en especial, sobre el concepto de "servicio público"; luego, nos referiremos a las potestades que el Estatuto Orgánico de Ministerios refiere al Ejecutivo Nacional, en especial por la vía reglamentaria; para concluir pronunciándonos en torno a si es necesario la intervención de la Comisión Delegada en las reorganizaciones ministeriales. Dejamos de lado, repetimos, el aspecto presupuestario, pues nos parece fuera de dudas que para la dotación de las unidades administrativas que se crearen, debe hacerse la previsión respectiva en el proyecto de Ley de Presupuesto y someterlo a la consideración del Congreso; o bien acudir a la vía del crédito adicional, lo cual postula igualmente la intervención de las Cámaras Legislativas o de su órgano delegado.

4. La previsión constitucional está contenida en los Artículos 179, ordinal 5º y 190, ordinal 11º de la Constitución, que respectivamente expresan:

Artículo 179: "Son atribuciones de la Comisión Delegada del Congreso: 5º: Autorizar al Ejecutivo Nacional, y por el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, para crear, modificar o suprimir servicios públicos, en caso de urgencia comprobada".

Artículo 190: "Son atribuciones y deberes del Presidente de la República: 11º: Decretar en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada".

Una norma similar a la del ordinal 11º del artículo 190, con la diferencia —de capital importancia— que se omite la necesidad de autorización por la Comisión Delegada (órgano no previsto) se encontraba en la Constitución de 1936, reformada parcialmente en 1945, bajo cuya vigencia fue promulgado el Estatuto Orgánico de Ministerios. Con mayor razón, no se encontraba en la Constitución de 1945 la previsión del ordinal 5º del artículo 179 de la Constitución de 1961, cuyo antecedente es la promulgada en 1947.

Como aparece de la sola lectura de los dispositivos arriba transcritos, se trata de una facultad atribuida al Ejecutivo Nacional, en la cual la Comisión Delegada tiene solamente una intervención de control previo, (en este sentido: Doctrina de la Procuraduría

General de la República, cit. Pág. 28), conclusión de un todo acorde con los antecedentes normativos expuestos.

Para la correcta inteligencia de los dispositivos constitucionales citados debe, en primer término, desentrañarse el sentido de la expresión "servicios públicos", sin perder de vista la naturaleza y fines de la Comisión Delegada, la cual, a priori, no puede tener más atribuciones que las que al Congreso Nacional —órgano delegante— corresponden.

La noción de "servicios públicos", que tantas confusiones ha traído a la doctrina del derecho administrativo —debido fundamentalmente, al trasplante irreflexivo de figuras jurídicas de un sistema de derecho a otro, sin esclarecer primero la posibilidad y la utilidad de la recepción que engloba tres sentidos diversos, si bien interdependientes. En su origen destaca un sentido material, de actividad, el cual tiene aún hoy primacía, sentido que refleja una concepción sociológica completamente desechada: actividades destinadas a satisfacer necesidades del cuerpo social, que son imprescindibles para la cohesión y desarrollo de aquel (Lares Martínez, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*. Facultad de Derecho. Col. Cursos de Derecho. 2da. Edición. U.C.V. 1970. Pág. 208). Más, la causa de la quiebra de la escuela del servicio público, en Francia, o sea, la imposibilidad de derivar la existencia de un régimen administrativo de la sola calificación de una actividad como servicio público, priva de utilidad el criterio mismo, tanto en éste como en el sentido orgánico.

Por un deslizamiento habitual en derecho, el nombre servicio público pasó a designar, también, la organización, generalmente estatal, a cuyo cargo está el cumplimiento del servicio público-actividad, usualmente bajo un régimen jurídico especial.

En fin, como resultado de un balance crítico de la noción, y vinculada a autores italianos, aparece una combinación de los criterios material y orgánico, con la añadidura de que la actividad debe ser divisible, prestada a los administrados *uti singuli*. "En este sentido el servicio público es, pues, individualizable y quedarían excluidas de él aquellas actividades estatales no individualizables, como las de defensa y policía..." (Doctrina... cit., Pág 24).

Partiendo de este esquemático resumen, toca determinar en cuál o cuáles sentidos, nuestro constituyente utilizó la expresión citada, para lo cual sugerimos el análisis contenido en el Dictamen de la Procuraduría General de la República al que se ha hecho referencia, no sin advertir antes que los mismos deslizamientos de sentido que encontramos en la doctrina y jurisprudencia extranjeras, se encuentran frecuentemente en el ámbito nacional.

La Procuraduría General de la República ha expresado lo siguiente:

“La noción de servicio público aparece expresada en diferentes capítulos del texto constitucional, así:

a) En el artículo 30, que establece: “Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal.

Y en el artículo 31, de cuyo ordinal 2º expresa: “Los Municipios tendrán los siguientes ingresos: 2º Las tasas por el uso de sus bienes o *servicios*.”

En una de las normas transcritas, el constituyente parece utilizar la expresión “materias propias de la vida local” refiriéndola al concepto de servicio público, en el sentido de “actividades” (urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, policía); y en cambio, en otras de ellas, usa la palabra “servicios” en el sentido de prestaciones municipales individualizables.

b) En el artículo 92, nuestra Constitución expresa: “Los trabajadores tienen el derecho de huelga, dentro de las condiciones que fija la Ley. En los servicios públicos este derecho se ejercerá en los casos que aquella determine”.

El texto transcrito parece consagrar una noción amplia de servicio público, comprensiva de todos los aspectos esbozados por la doctrina, noción dentro de la cual el legislador determinaría los afectables o no por el derecho de huelga.

c) A su vez, el artículo 97 de la Constitución establece: “No se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y *servicios de interés público*.”

“El estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o *servicios de interés público* por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control.

“La ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado”.

Se consagra aquí la diferencia entre las concesiones de obra y de servicios, estas últimas descansando también sobre la noción de servicio público, y en cuyo otorgamiento se hace intervenir al Congreso. Así lo reconocieron los proyectistas en la Exposición de Motivos de la Constitución al decir: “salvo las concesiones temporales de obras y servicios de interés público que según disposiciones consagradas más adelante, no pueden hacerse sino con ciertos límites y previa autorización del Congreso” (Revista del Ministerio

de Justicia, N° 37, página 74). En el presente caso se toma el concepto de servicio público en el sentido de "actividad".

d) En cambio, el constituyente en el artículo 104, parece referir la noción de servicio público a los usuarios del mismo, haciéndose partícipe, por tanto de la última de las corrientes doctrinales anteriormente resumidas. El referido texto constitucional dice: "Artículo 104: Los ferrocarriles, carreteras, oleoductos y otras vías de comunicaciones o de transporte construidos por empresas explotadoras de recursos naturales estarán al servicio del público, en las condiciones y con las limitaciones que establezca la ley".

e) Por otra parte, el ordinal 17 del artículo 136 de la Constitución expresa: "Es de la competencia del Poder Nacional: 17: La dirección técnica el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública. La ley podrá establecer la nacionalización de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo". En dicha norma el concepto de servicio público se orienta en el sentido de que los órganos (criterio orgánico) estatales o municipales, destinados a prestar los servicios de defensa de salud pública, puedan ser coordinados y aún nacionalizados. De lo anteriormente expuesto se concluye que el constituyente venezolano no utiliza de manera uniforme la noción de servicio público, y por tanto, los expresados antecedentes no nos sirven para determinar en forma indubitable el sentido de los ordinales 5° (artículo 179) y 11° (artículo 199) de la Constitución..." (Doctrina... cit. Pág. 24 a 27).

6. Ahora bien, no compartimos la opinión de la Procuraduría General de la República, a la que llega luego de los párrafos transcritos, conforme a la cual "la noción servicio público aparece tomada (en los ordinales 5° y 11°, respectivamente, de los artículos 179 y 190) en su más amplio sentido y, por tanto, comprende todas y cada una de las acepciones que dicho concepto comporta. En consecuencia, no es posible al intérprete distinguir donde no lo hace el constituyente..." (Doctrina... cit. Pág. 27).

Por el contrario, creemos que no solamente es posible sino que es obligatorio para el intérprete buscar el sentido de la expresión utilizada por el constituyente, sentido que, más que de la enumeración de las diversas acepciones del término en la doctrina, y su recepción en la Carta Magna, dependerá de la investigación de las razones y los objetivos de las normas constitucionales.

De otra manera, estaríamos olvidando la naturaleza de órgano delegado —por delegación de orden constitucional, pero delegación al fin— de la Comisión así calificada en la Constitución, atribuyéndole mayores facultades que las del propio Congreso, con el resultado —obviamente absurdo— de que, mientras las Cámaras Legislativas estén reunidas, el Ejecutivo Nacional podría modificar

algún servicio público, conforme a la Ley, pero que en receso del Congreso, sea necesaria la autorización de la Comisión Delegada.

Conforme a autores patrios (en especial: Lares Martínez, ob. cit. Capítulos XV y XVI), la creación de servicios públicos en sentido material hace necesaria la intervención del Congreso —o la de su Comisión Delegada— para autorizar al Ejecutivo, en casos de urgencia, por cuanto su régimen de prestación implica una limitación a la esfera de libertad (económica, en particular) de los habitantes de la República, lo cual es la de reserva legal. Por ello debe distinguirse si la actividad que asume la administración es prestada bajo un régimen de exclusividad, sea directamente o bien bajo un régimen de libre concurrencia. En el segundo caso, no sería necesaria la intervención del Congreso ni, con mayor razón, de su Comisión Delegada. (Lares Martínez, ob. cit. Pág: 227). Hay que reconocer, por otra parte, que nuestra Constitución contiene ya un catálogo de actividades que, al menos potencialmente, están elevadas a la jerarquía de servicios públicos, consecuencia de una determinada valoración jurídico-política, vinculada a circunstancias históricas.

7. En su acepción orgánica, se ha indicado que la intervención legislativa para crear, modificar o suprimir servicios públicos “se justifica en estos casos por el hecho de que la creación de nuevos servicios públicos implica ordinariamente determinados gastos. No será, pues necesario requerir la autorización de la Comisión Delegada para el nombramiento de Comisiones *ad honorem*, ni para la creación de oficinas públicas cuya instalación y sostenimiento podrán ser cubiertos mediante partidas previstas en la Ley de Presupuesto” (Lares Martínez, ob. cit. Pág: 229). Diferimos de la opinión transcrita, porque las atribuciones de la Comisión Delegada a las que se hace referencia —autorizar al Ejecutivo para la creación, modificación o supresión de servicios públicos; y autorizar al Ejecutivo Nacional para decretar créditos adicionales— son autónomas y distintas. Por ello, estimamos que el sentido de la expresión “servicios públicos” en las normas constitucionales comentadas, solamente puede determinarse mediante la interpretación sistemática de aquellas, con las que consagran el poder reglamentario del Ejecutivo Nacional, para concluir que la potestad organizativa es de rango reglamentario.

En el ya citado dictamen, la Procuraduría General de la República planteó el problema en la vía —a nuestro juicio— correcta, al expresar: “En resumen, toca al Congreso Nacional definir, mediante el uso de la función legislativa, los lineamientos, condiciones y, en una palabra, el régimen en que aquellos (los servicios públicos) deben ser prestados. Pero a su vez la administración de dichos servicios, es decir, la ejecución de la voluntad del legislador mediante actos jurídicos y operaciones materiales, corresponde a la Adminis-

tración Pública, cuya cabeza es el Ejecutivo Nacional. Este tiene además --naturalmente que por vía de excepción y bajo el control del órgano delegado del Poder Legislativo-- facultad para hacer uso de la función legislativa en materia de servicios públicos”.

“De esta manera el asunto sometido a la consideración de este Despacho acerca de si necesita el Poder Ejecutivo autorización de la Comisión Delegada para crear Consulados, aún cuando ellos, fueren *ad honorem*, tiene en el fondo menos que ver con el problema de si la creación de consulados constituye o no un servicio público, que con las atribuciones que dicha Comisión, como órgano delegado del Congreso, ha recibido de éste. Es decir, considérese o no la creación de consulados como actos que dan nacimiento a un servicio público, es lo cierto que en esta materia ya el Legislador ha intervenido haciendo uso de la función que le corresponde en materia de actuación internacional de la República (Ordinal 1º del artículo 136 de la Constitución Nacional), y en tal virtud ha expresado en el Estatuto Orgánico de Ministerios (que es la Ley de la República emanada de un gobierno de facto) lo siguiente: “La creación, organización y dirección de los consulados corresponde al Ministro de Relaciones Exteriores” (artículo 19 ordinal 9º). Y ha agregado también, en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Servicio Consular que “corresponde al Ejecutivo Nacional acreditar funcionarios consulares en los países extranjeros”. De la dotación económica de los mismos sí que deberá conocer el Parlamento ya sea en la Ley de Presupuesto o posteriormente, si se requiere crédito adicional”. (Doctrina... cit.... Pág. 31 y 32).

Las consideraciones transcritas, que son aplicables al ejercicio de la potestad reglamentaria —organizativa— dentro del marco de la legislación vigente (el Estatuto Orgánico de Ministerios) en lo atinente a la creación, reorganización y supresión de dependencias administrativas de nivel inferior a las reparticiones ministeriales, determina que debe darse a la expresión “servicios públicos”, en el contexto de los artículos 179, ordinal 5º y 190, ordinal 11º de la Constitución, una acepción restringida, resultado de la combinación del criterio material y del orgánico, acepción que es, además la dominante en la doctrina moderna.

En consecuencia, el Ejecutivo Nacional estará ejerciendo una función legislativa, por vía de excepción y previo control de la Comisión Delegada, cuando erija en servicio público una actividad, y determine su régimen de prestación creando los órganos necesarios para ello. Por el contrario, cuando organiza la Administración Pública Nacional, por vía reglamentaria y dentro del marco de la Ley, ejercita una potestad propia, indisociable de la función administrativa, distinta de la de proceder, en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, a la “creación y dotación

de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada”.

Las dependencias del Ejecutivo Nacional no son servicios públicos, si bien, en algunos casos, pueden tener a su cargo la prestación de uno de ellos. Correlativamente, la creación de una nueva oficina o repartición ministerial no involucra la de un servicio público: en este campo, los límites de la potestad administrativa vienen determinados por las normas legales en vigor, y no por la necesidad de la autorización de la Comisión Delegada.

8. En razón de lo expuesto, la Comisión de Administración Pública estima que:

A. Debe diferenciarse la potestad organizativa, de la facultad excepcional y de orden legislativo que la Constitución atribuye al Presidente de la República para la creación, modificación y supresión de servicios públicos. La primera comprende la creación, modificación y extensión de reparticiones administrativas, la asignación de competencias, la determinación del personal y los medios materiales necesarios para su funcionamiento, y no requiere la intervención del Congreso o su Comisión Delegada, salvo la que deriva de la normativa presupuestaria. Se trata del ejercicio de la función administrativa que, por definición, corresponde al Poder Ejecutivo.

B. Por “servicio público” en la normativa constitucional a que se ha hecho referencia, debe entenderse la actividad prestadora destinada a satisfacer una necesidad de interés colectivo, desenvuelta por un órgano de la Administración, o bien por una persona pública. Por tanto, crear un servicio público significa: calificar una determinada actividad como de interés general, y decidir que debe ser prestada, directa o indirectamente, por la Administración, conforme a un régimen especial.

C. El ejercicio de la potestad administrativa no puede ignorar o menoscabar las atribuciones del Poder Legislativo en materia presupuestaria. Por ello, cuando el funcionamiento de las nuevas oficinas o dependencias administrativas, requiera la modificación de la Ley de Presupuesto, debe acudir a los mecanismos consagrados por la Ley y en especial, en su caso, al del crédito adicional, previsto en el Artículo 190, ordinal 14 de la Constitución.

9. En virtud de lo expuesto estimo que debe someterse al Presidente de la República la definición de la estrategia a seguir en las próximas reestructuraciones de los Ministerios que él anunció en su primer Mensaje al Congreso Nacional en marzo de 1969 (Pág. XXXV), tal como se lo he indicado en esta comunicación.

Debo advertirle, por último, que los organogramas que le adjunto y que contienen propuestas de reorganización estructural de los

diversos Ministerios, en su mayoría han emanado de los propios organismos y además algunos han sido discutidos y aprobados por los diversos niveles directivos de los mismos, pero que en todo caso no tienen aprobación definitiva, por lo que se los anexo sólo a título ilustrativo.

La estrategia a definir por el Presidente de la República nos permitirá impulsar la conclusión de los trabajos y la adopción definitiva de las propuestas de reforma estructural.

Atentamente,

Allan-R. Brewer-Carias

Presidente.

APENDICE Nº 5

COMUNICACION Nº 22 DE 11 DE ENERO DE 1970 DEL PRESIDENTE DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA AL JEFE DE LA OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION SOBRE LA CREACION DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANISTICO

Tengo el agrado de dirigirme a usted, una vez concluidas las actividades de la Comisión redactora del Proyecto de Ley de creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de la cual formé parte, con el objeto de hacerle llegar algunas precisiones en torno a mi posición en relación a la futura creación de dicho Ministerio.

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 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 del sector, se la comunicó 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 actual Ministro de Estado para la Vivienda, decisión a través de la cual se evidenció su decisión política de comenzar a institucionalizar el sector vivienda; decisión ratificada por los Ministros de Obras Públicas y de Estado para la Vivienda al designar, por disposición del Presidente de la República y por Resolución conjunta de 4 de septiembre de 1970, una Comisión ad-honorem con el encargo de preparar un Proyecto de Ley de creación del Ministerio de la Vivienda. Aun cuando el Presidente de la Comisión de Administración Pública no formaba parte originalmente de dicha Comisión, la misma fue ampliada por otra Resolución conjunta de 14 de octubre de 1970, para incorporarlo a la misma.

A pesar de mi opinión de principios del año 1970 contraria a la creación, para ese momento, de un Ministerio de la Vivienda, he variado mi criterio, en virtud de los estudios realizados con posterioridad, y principalmente, de los actos presidenciales y ministeriales señalados, los cuales deben ser apreciados como una decisión política de gran importancia para la reforma administrativa. De ahí mi activa participación en los trabajos de la Comisión redactora del Proyecto de Ley, no sólo desde el punto de vista jurídico, sino desde el punto de vista sustantivo principalmente en torno a las competencias del futuro Ministerio.

II. LAS BASES PARA UNA REFORMA 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 los programas de vialidad que actualmente desempeña el Ministerio de Obras Públicas y con todos los programas del sector transporte que actualmente desempeña el Ministerio de Comunicaciones. Esta decisión, necesariamente implicaría otras decisiones importantes: la posible independencia del sector telecomunicaciones del sector transporte y, por tanto, su institucionalización aparte, o al contrario su organización conjunta con el Ministerio de Transportes, que podría ser 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 Desarrollo Agropecuario, con competencias que actualmente desarrolla el Ministerio de Agricultura y Cría, 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 necesariamente serán afectados por dicha decisión. Esta preocupación también la he hecho del conocimiento de la Comisión redactora del Proyecto de Ley de creación del Ministerio de la Vivienda, y he querido dejar constancia resumida de ella, en el Informe final que dicha Comisión ha presentado al Ministro de Estado para la Vivienda.

A título ilustrativo, y para concluir, quiero esquematizarle algunas alternativas que han venido guiando los trabajos en la Comisión de Administración Pública en 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;³⁰⁷

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;³⁰⁸ 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.³⁰⁹

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 Comunicaciones; 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. Sin embargo, quiero, asimismo, ratificarle mi opinión de que dicho paso debe darse previa la adopción de criterios definidos

307. Véanse Nos. 167 y siguientes.

308. Véanse Nos. 171 y siguientes.

309. Véanse Nos. 137 y siguientes.

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.

Atentamente,

Allan-R. Brewer-Carías
Presidente

APENDICE N° 6

DECRETO N° 539 DE 10 DE FEBRERO DE 1971 POR EL CUAL SE DICTO EL REGLAMENTO DEL ESTATUTO ORGANICO DE MINISTERIOS³¹⁰

RAFAEL CALDERA,
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

en uso de la atribución que le confiere el ordinal 10° del artículo 190
de la Constitución, en Consejo de Ministros,

Decreta:

el siguiente:

REGLAMENTO DEL ESTATUTO ORGANICO DE MINISTERIOS

TITULO I

DISPOSICIONES PRELIMINARES

Artículo 1° La organización, la competencia y el funcionamiento de las dependencias de los ministerios serán determinados por las disposiciones del presente reglamento, por las normas de organización que para cada uno de los despachos ministeriales dicte el Presidente de la República mediante decreto y por los reglamentos internos que promulgue por resolución cada ministro.

Los ministros dictarán las instrucciones de servicio que consideren convenientes.

Artículo 2° Cada ministerio informará al público acerca de la competencia, el funcionamiento y la sede de sus dependencias mediante publicaciones ilustrativas, organigramas, manuales de procedimiento y otros medios adecuados. Asimismo señalará los días y horas que el ministro y los altos funcionarios del despacho destinarán a dar audiencias.

310. Tomado de la Gaceta Oficial N° 29.438 de 11 de febrero de 1971.

Artículo 3º Los ministros podrán delegar, bajo su responsabilidad, en el director general del ministerio, en el consultor jurídico, en los directores generales, en los directores y en otros altos funcionarios, la firma de los actos y documentos propios del respectivo organismo.

TITULO II

DE LA TOMA DE POSESION DE LOS MINISTROS

Artículo 4º El ministro entrará en ejercicio de sus funciones una vez prestado el juramento de ley.

Artículo 5º De la toma de posesión del ministerio, se levantará un acta en la que se expresará el día y la hora del acto, el número y la fecha del decreto de designación, la mención de que el designado prestó el juramento de ley y cualquier otra circunstancia que se considerare necesario hacer constar. El acta serán asentada en un libro especial y suscrita por el funcionario entrante y por el saliente, si éste estuviere presente.

Se procederá en igual forma cuando deba tomar posesión el encargado de un ministerio.

TITULO III

DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LOS MINISTERIOS

CAPITULO PRIMERO

Disposiciones Generales

Artículo 6º Cada ministerio estará integrado por el despacho del ministro, por las direcciones generales, por las direcciones y por las otras dependencias de rango equivalente que sean necesarias para el mejor cumplimiento de su cometido. En los ministerios cuyas particularidades así lo justifiquen, se podrá prescindir de las direcciones generales y disponer asimismo que determinadas direcciones dependan directamente del ministro.

En los ministerios funcionarán, además, los consejos, comités y comisiones que se estime conveniente y, en los ministerios donde proceda, las unidades regionales que el ministro creare de acuerdo con las previsiones del decreto N° 72 del 11 de junio de 1969.

Artículo 7º Las direcciones generales estarán integradas jerárquicamente por direcciones, divisiones, departamentos, secciones y servicios, unidades asesoras y demás dependencias necesarias.

CAPITULO SEGUNDO

Del Despacho del Ministro

Artículo 8º El despacho de cada ministro estará formado por la oficina del ministro, la del director general del ministerio, la consultoría jurídica, la oficina de planificación y presupuesto, la oficina de información y las demás oficinas ministeriales y dependencias que se crearen en atención a las necesidades del servicio.

Artículo 9º Al ministro corresponderá la orientación, dirección, coordinación, supervisión y control de las actividades del ministerio.

El ministro podrá encomendar o delegar, bajo su responsabilidad, en el director general del ministerio, o en un director general, la coordinación, la supervisión y el control de los institutos autónomos adscritos a su despacho.

Artículo 10. Al director general del ministerio corresponderá:

1. Asistir al ministro, conforme a las instrucciones que éste le imparta, en la dirección, coordinación, supervisión y control de las actividades del ministerio;
2. Asesorar al ministro para la formulación de las políticas y programas de acción del Ministerio;
3. Participar en aquellos organismos colegiados que determine el ministro;
4. Representar al ministro en las oportunidades que éste señale; y
5. En general, cumplir todas aquellas funciones y comisiones que el ministro le encomiende.

Artículo 11. A la Consultoría Jurídica corresponderá:

1. Asesorar jurídicamente al ministerio y emitir dictamen sobre todo asunto que le sea sometido a consideración por el ministro, el director general del ministerio, los directores generales y los directores;
2. Participar en la redacción de los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, resoluciones, circulares, instrucciones de servicio y en la de otros documentos relacionados con los diferentes servicios del despacho;
3. Preparar y revisar los documentos relativos a los contratos y demás actos jurídicos en que deba intervenir el ministerio; y
4. Coordinar las relaciones del ministerio con la Procuraduría General de la República.

Artículo 12. A la oficina de planificación y presupuesto corresponderá:

1. Asistir al ministro en materia de planificación, presupuesto, organización administrativa y estadística;

2. Ser el órgano de enlace entre el ministerio, la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, la Dirección Nacional de Presupuesto y la Dirección General de Estadística del Ministerio de Fomento;

3. Dictar normas e instrucciones que deben seguirse en el Ministerio en relación a las materias de su competencia;

4. Asesorar a las unidades administrativas del ministerio en dichas materias.

5. Coordinar los trabajos correspondientes a planificación y programación presupuestaria del Ministerio.

6. Proponer las asignaciones de recursos necesarios para cada programa en función del cumplimiento de las metas previstas en el Plan de la Nación y el Presupuesto-Programa.

7. Evaluar la ejecución de los programas desarrollados en el Ministerio, así como los programas que sean desarrollados en forma conjunta o complementaria por otros Ministerios e Institutos Autónomos.

8. Estudiar los anteproyectos de presupuesto elaborados por las unidades ejecutoras de programas y proponer las modificaciones que considere necesarias.

9. Velar por el cumplimiento de las normas establecidas en las materias de su competencia.

La oficina coordinadora de la reforma administrativa, prevista en el Decreto N° 141 del 17 de setiembre de 1969, funcionará en la Oficina sectorial de Planificación y Presupuesto y se regirá por las disposiciones del precitado texto reglamentario.

Artículo 13. A la Oficina de información corresponderá:

1. Dirigir, bajo la orientación del ministro, las relaciones del ministerio con los medios de comunicación social y con la colectividad en general;

2. Informar al público acerca de las actividades que desarrolla el ministerio y de los fines, sede, competencia y funcionamiento de sus dependencias; y,

3. Recibir, tramitar y responder las solicitudes de información y las quejas de los particulares, en los casos en que no exista un procedimiento especial.

La oficina de información deberá coordinar sus actividades con las de la Oficina Central de Información.

CAPITULO TERCERO

De las Direcciones Generales

Artículo 14. Cada dirección general estará a cargo de un director general. En las normas de organización previstas en el artículo 1º de este Reglamento se determinará su número, su estructura, su competencia y su denominación.

Artículo 15. A las direcciones generales corresponderá, bajo la inmediata dirección del Ministro:

- 1º Proporcionar la orientación técnica que le solicite el Ministro;
- 2º Ejecutar las políticas que se determinen para su sector; y
- 3º Formular el proyecto de presupuesto de la dirección general.

CAPITULO CUARTO

De las Direcciones

Artículo 16. Cada dirección estará a cargo de un director y contará con las divisiones, departamentos, secciones, servicios, unidades y otras dependencias que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Las normas de organización y los reglamentos internos de cada Ministerio determinarán el número, la estructura, la competencia y la denominación de las direcciones y de las unidades administrativas inferiores.

TITULO IV

DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS DIRECTORES GENERALES Y DE LOS DIRECTORES

Artículo 17. Los directores generales tienen las siguientes atribuciones y deberes comunes:

1. Responder ante el Ministro y darle cuenta del cumplimiento de las actividades asignadas a la dirección general;
2. Dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades de la dirección general y las de las diversas direcciones que de ella dependan;
3. Asesorar y asistir al Ministro en la formulación de los planes de acción en las materias de su competencia;

4. Ejecutar y hacer ejecutar las instrucciones escritas o verbales del Ministro, relativas a los servicios a su cargo;
5. Distribuir, coordinar y supervisar el trabajo de los empleados;
6. Firmar la correspondencia y los demás documentos de la dirección general;
7. Excusarse ante el Ministro de conocer de los asuntos de su competencia en que tengan interés personal, aunque sea indirecto;
8. Elaborar un informe anual sobre las actividades de la Dirección, a los fines de la preparación de la Memoria del Ministerio;
9. Representar al Ministro en las oportunidades que éste señale; y
10. En general, desempeñar todas aquellas funciones que el Ministro les encomiende.

Artículo 18. Los directores tienen las siguientes atribuciones y deberes comunes:

1. Dar cuenta al respectivo director general;
2. Ejecutar o hacer ejecutar las instrucciones escritas o verbales del director general de quien dependan, relativas a los servicios a su cargo;
3. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de gastos de la dirección y remitirlo a la dirección general correspondiente;
4. Distribuir, coordinar y supervisar el trabajo de los empleados;
5. Firmar la correspondencia y los demás documentos de la dirección;
6. Excusarse ante el respectivo director general de conocer de los asuntos de su competencia en los que tenga interés personal, aunque sea indirecto;
7. Elaborar un informe anual sobre las actividades de su dirección a los fines de la preparación de la Memoria del Ministerio;
8. Representar al Ministro o al respectivo Director General en las oportunidades que éstos señalen; y
9. Las demás que les encomiende el Ministro y el Director General correspondiente.

Artículo 19. Son atribuciones y deberes de los jefes de división:

1. Efectuar los trabajos que les encomiende el director respectivo; cumplir y hacer cumplir en la división a su cargo las órdenes del director y distribuir, conforme al reglamento interno, el trabajo de la oficina;
2. Informar al director sobre los asuntos en curso y sus antecedentes y opinar sobre ellos cuando aquél lo requiera. Si su opinión discrepare de la del director, podrán emitirla por escrito y agregarla al expediente que, en todo caso harán formar;

3. Dirigir las actividades de los empleados de la división y proponer al director las medidas necesarias respecto al método y orden del trabajo y respecto a la conducta del personal en el cumplimiento de sus deberes;

4. Vigilar la buena marcha de los departamentos, las secciones y los servicios que integran la división; y,

5. Las demás que les otorgue el respectivo reglamento interno o les encomiende el director correspondiente.

Artículo 20. Son atribuciones y deberes de los jefes de departamento, de sección o de servicio:

1. Cumplir y hacer cumplir las órdenes del jefe de división;

2. Distribuir, conforme al reglamento interno y a las instrucciones del jefe de división, el trabajo del respectivo departamento, sección o servicio;

3. Cuidar de que se cumplan estrictamente el orden y la disciplina establecidos y dar cuenta al jefe de división de las faltas que observen en la conducta de los empleados de su dependencia; y

4. Los demás que les acuerde el respectivo reglamento interno.

Artículo 21. Los empleados subalternos cumplirán las órdenes que les comuniquen sus respectivos superiores y los deberes que les señale el correspondiente reglamento interno.

TITULO V

DE LAS CUENTAS

CAPITULO I

De los asuntos que deban tratarse en Consejo de Ministros

Artículo 22. Cada Ministro comunicará a los demás con la debida anticipación, los asuntos que vayan a discutirse en Consejo de Ministros, cuando por su naturaleza o por su importancia requieran estudio previo, y suministrará, junto con una opinión razonada, toda la información necesaria para la consideración de dichos asuntos. Sólo cuando el Presidente juzgue el caso de urgencia podrá prescindirse de esta formalidad.

CAPITULO SEGUNDO

De las Cuentas del Ministro

Artículo 23. El Director General del Ministerio y los Directores Generales presentarán cuenta de los asuntos de su competencia al Ministro en los días y horas que éste señale.

Artículo 24. Cuando a juicio del Ministro sea necesario llevar algún asunto a la consideración del Presidente de la República o del Consejo de Ministros, los directores generales elaborarán un memorándum contentivo de una información sucinta sobre la materia de que se trate y lo acompañarán de los documentos que sean necesarios.

Artículo 25. En los reglamentos internos de cada Ministerio se establecerán la forma y el orden de materias que deberán adoptar los directores generales para presentar sus cuentas.

Artículo 26. Las disposiciones de los artículos anteriores se aplicarán igualmente a las cuentas que deben presentar los directores a los directores generales.

TITULO VI

DE LA TRAMITACION DE LOS CONTRATOS

Artículo 27. Los contratos que hayan de celebrar por órgano de los Ministerios se tramitarán de acuerdo al procedimiento establecido en los artículos siguientes. La iniciativa de la tramitación corresponde a la respectiva dirección general o dirección.

Artículo 28. La dirección general o la dirección competente deberá remitir a la consultoría jurídica el anteproyecto de contrato o la especificación de las bases del mismo, según el caso, y sus anexos.

Recibida la documentación, la consultoría jurídica procederá a revisarla y a redactar el proyecto de contrato y lo remitirá a la dirección general o dirección de origen, con el visto bueno del consultor jurídico. Si la dependencia de origen objetare razonadamente el proyecto, se reiniciará el procedimiento y si lo encontrare conforme lo remitirá, con el visto bueno del director general o director y con la firma del contratista, a la dependencia a la cual estén atribuidas las labores de administración del Ministerio.

Artículo 29. La dirección general o dirección que estén encomendadas las labores de administración del Ministerio se abstendrá de dar curso a los proyectos de contratos que no lleven las autorizaciones y firmas previstas en el artículo anterior, salvo lo previsto en el artículo 33.

Artículo 30. La dirección general o dirección correspondiente remitirá el proyecto de contrato a la Contraloría General de la República, a los fines de su aprobación. Si la Contraloría General de la República objetare el proyecto, se reiniciará la tramitación; si lo aprobare, la dirección general o dirección a quien corresponda incluirá en el documento las menciones relativas a su aprobación

y lo remitirá a la de origen, la cual lo llevará a la firma del Ministro, oportunidad en que se procederá a fecharlo.

Artículo 31. Los contratos que de conformidad con el párrafo primero del ordinal 11 del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional no requieren ser sometidos a la aprobación de la Contraloría General de la República serán remitidos con el visto bueno del director general o director al cual corresponda la administración en el Ministerio, a la dirección de origen para que sean llevados a la firma del Ministro y fechados.

Artículo 32. Cada una de las dependencias ministeriales señaladas conservará y archivará por lo menos un ejemplar del contrato celebrado.

Artículo 33. En los reglamentos internos de cada ministerio o por resoluciones ministeriales, instrucciones o circulares de servicio podrá complementarse el procedimiento a que se contrae este título e igualmente establecerse las cláusulas de condiciones generales o especiales para los contratos que celebre el ministerio respectivo; en los reglamentos internos se indicarán las categorías de contratos a los que no se aplicará el régimen aquí previsto.

TITULO VII

DEL MANEJO DE DOCUMENTOS

CAPITULO PRIMERO

De la correspondencia

Artículo 34. Las solicitudes, representaciones, peticiones o escritos de cualquier naturaleza dirigidos a un ministerio deben ser entregados a una oficina centralizadora de la correspondencia que tendrá a su cargo la clasificación y distribución de la correspondencia recibida y el despacho de la del ministerio.

En los ministerios en donde fuere necesario, el reglamento interno podrá establecer oficinas receptoras descentralizadas.

Las oficinas centralizadoras llevarán un registro diario de la correspondencia recibida y de la enviada, conforme se establezca en los manuales de procedimiento.

Artículo 35. En el margen de toda correspondencia recibida deberá estamparse constancia de la fecha y la hora de recibo, tanto en la oficina centralizadora de correspondencia, como en la dependencia a la cual corresponde su conocimiento.

Artículo 36. El funcionario que haya de dar curso a un escrito velará por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Timbre Fiscal.

CAPITULO SEGUNDO

De los documentos oficiales

Artículo 37. Los documentos oficiales se elaborarán conforme a las pautas que se indiquen en los respectivos manuales de procedimientos.

Artículo 38. Cada dirección llevará, en legajos separados, copias de sus resoluciones, oficios, memorándums, dictámenes, telegramas y notas. Al pie de los documentos contentivos de actos que hayan sido publicados en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, se dejará constancia de la fecha y número de la misma. Los servicios de ordenación de pagos llevarán legajos especiales para las órdenes de pago que se expidan.

Artículo 39. Ninguna comunicación, documento o copia serán entregados o recibidos sin que se deje constancia de ello; se utilizará al efecto el procedimiento que se establezca en el respectivo manual.

Artículo 40. Toda comunicación deberá llevar el sello del ministerio y ser identificada con el código de correspondencia despachada de la dependencia que la produjo.

CAPITULO TERCERO

De los expedientes

Artículo 41. De todo asunto que se tramite en las direcciones generales u otras dependencias de los ministerios se formará expediente en el cual se insertarán, por orden de fecha de recibo los documentos relacionados con aquél.

CAPITULO CUARTO

De los archivos

Artículo 42. En cada ministerio habrá un archivo central donde se conservará la documentación del ministerio, los expedientes de asuntos concluidos o cuya tramitación se hubiere paralizado y las gacetas oficiales y demás publicaciones que deban ser archivadas.

En los archivos centrales funcionarán centros de documentación en materias específicas de cada ministerio.

Artículo 43. El archivo central funcionará en la dependencia que señalen las respectivas normas de organización y estará a cargo de un jefe de archivo con el rango que en aquéllas se le confiera.

Artículo 44. Los jefes de archivos centrales tienen las atribuciones y deberes siguientes:

1. Velar por la conservación de los expedientes del archivo central, clasificarlos y proponer todas las medidas que tiendan a mejorar el servicio;
2. Llevar un índice general del archivo a su cargo;
3. Remitir a los directores o a los jefes de división los expedientes que éstos les soliciten; y
4. Velar por el eficiente funcionamiento del centro de documentación.

Artículo 45. En cada dirección general u otra dependencia de los ministerios se llevará un archivo donde se conservarán, bajo la responsabilidad del respectivo director o jefe de la dependencia, los expedientes en curso y los que no hayan pasado al archivo central.

Artículo 46. Los directores generales de los ministerios y los otros funcionarios a quienes compete expedir copias certificadas o devolver documentos originales insertarán en el expediente, tanto la solicitud original que hubiere presentado el interesado, como la autorización escrita del acto, otorgada por el ministro. En la copia que expidan o en el oficio por el que hagan la devolución, expresarán la fecha de la solicitud y que la expedición se hizo por orden del ministro.

Artículo 47. Cuando un ministro permita las actuaciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo 34 del Estatuto Orgánico de Ministerios, indicará a los funcionarios judiciales respectivos las horas de oficina en las cuales pueda ejecutarse la providencia.

Artículo 48. En cada ministerio habrá una biblioteca general. Las direcciones y demás dependencias podrán tener bibliotecas especializadas para la consulta de los asuntos de su competencia.

Artículo 49. La Comisión de Administración Pública elaborará los manuales de procedimiento previstos en las disposiciones anteriores, para su adopción por los ministerios.

TITULO VIII

DE LOS MINISTROS DE ESTADO

Artículo 50. Los Ministros de Estado que el Presidente de la República designe de conformidad con el artículo 194 de la Constitución, tendrán las siguientes atribuciones:

- a) participar en el Consejo de Ministros;
- b) asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste le confíe;
- c) someter al Consejo de Ministros aquellas materias que les sean confiadas por el Presidente de la República o les atribuya la ley;
- d) cumplir y hacer cumplir las órdenes que les comunique el Presidente de la República;
- e) refrendar los decretos del Presidente de la República en los casos en que sea procedente;
- f) estudiar, tramitar y presentar a resolución del Presidente de la República las materias que éste les confíe.

Artículo 51. El Presidente de la República podrá confiar a los Ministros de Estado el estudio de materias atribuidas directamente a la Presidencia de la República o a los Ministros del Despacho.

Artículo 52. El Presidente de la República podrá confiar a los Ministros de Estado la coordinación de diversos servicios, dependencias o institutos autónomos de la administración pública nacional. En ejercicio de esta función, los Ministros de Estado podrán proponer todas aquellas medidas que contribuyan a una eficaz prestación de los servicios de la administración pública nacional.

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 53. Se deroga el reglamento de la Ley de Ministerios, del 12 de enero de 1940. Sin embargo, los artículos de dicho reglamento que determinan la competencia específica de las dependencias de cada ministerio, seguirán en vigor en cuanto sean aplicables y hasta tanto sean dictadas las normas de organización previstas en este reglamento.

Dado en Caracas, a los diez días del mes de febrero de mil novecientos setenta y uno. — Año 161º de la Independencia y 112º de la Federación.

(L. S.)

R. CALDERA

Refrendado,
El Ministro de Relaciones Interiores,
(L. S.)

Lorenzo Fernández

Refrendado,
El Ministro de Relaciones Exteriores,
(L. S.)

Aristides Calvani

Refrendado,
El Ministro de Hacienda,
(L. S.)

Pedro R. Tinoco, hijo

Refrendado,
El Ministro de la Defensa,
(L. S.)

Martín García Villasmil

Refrendado,
El Ministro de Fomento,
(L. S.)

Haydée Castillo de López

Refrendado,
El Ministro de Obras Públicas,
(L. S.)

José Curiel Rodríguez

Refrendado,
El Encargado del Ministerio de Educación,

Pedro Contreras Pulido

Refrendado,
El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,
(L. S.)

J. J. Mayz Lyon

Refrendado,
El Ministro de Agricultura y Cría,
(L. S.)

Jesús López Luque

Refrendado,
El Ministro del Trabajo,
(L. S.)

Nectario Andrade Labarca

Refrendado,
El Ministro de Comunicaciones,
(L. S.)

Ramón J. Velásquez

Refrendado,
El Ministro de Justicia,
(L. S.)

Orlando Tovar

Refrendado,
El Encargado del Ministerio de Minas e Hidrocarburos,

Inmer Belis H.

Refrendado,
El Ministro de Estado,
(L. S.)

Alfredo Rodríguez Amengual

APENDICE N° 7

DECRETO N° 540 DE FECHA 10 DE FEBRERO DE 1971 POR EL CUAL SE DICTA EL REGLAMENTO ORGANICO DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS³¹¹ Y RESOLUCIONES MINISTERIALES COMPLEMENTARIAS

RAFAEL CALDERA

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

en uso de la atribución que le confiere el Ordinal 10° del artículo 190 de la Constitución, y de conformidad con los artículos 1° y 6° del Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, en Consejo de Ministros,

Decreta:

el siguiente:

REGLAMENTO ORGANICO DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1° El Ministerio de Obras Públicas estará integrado por el Despacho del Ministro y las Direcciones Generales de Vialidad; de Desarrollo Urbanístico; de Recursos Hidráulicos y de Servicios.

Artículo 2° En el Ministerio de Obras Públicas existirán las Unidades Regionales que el Ministro organice, de acuerdo con las previsiones del Decreto N° 72 del 11 de junio de 1969.

311. Tomado de la Gaceta Oficial N° 29.438 de 11 de febrero de 1971.

CAPITULO II

Del Despacho del Ministro

Artículo 3º El Despacho del Ministro estará integrado por la Oficina del Ministro, la del Director General del Ministerio, la Secretaría General, la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto y la Consultoría Jurídica. La Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto y la Secretaría General tendrán igual rango a las Direcciones Generales.

La Comisión de Desarrollo del Sur (CODESUR), creada por Resolución N° 51 del 3 de julio de 1969 del Ministerio de Obras Públicas, formará parte del Despacho del Ministro, y se regirá por las disposiciones del texto que la creó.

Artículo 4º La Secretaría General tendrá a su cargo la prestación de servicios secretariales y administrativos para el Despacho del Ministro y adscrita a la misma funcionarán la Oficina de Información y Relaciones Públicas, y la Oficina de Coordinación.

Artículo 5º Formarán parte del Despacho del Ministro las demás Unidades o Dependencias que por Resolución del Ministro de Obras Públicas se crearen con tal carácter.

CAPITULO III

De las Direcciones Generales

Artículo 6º Corresponde a la Dirección General de Vialidad:

1. La planificación del sector de su competencia, según las orientaciones del Plan de la Nación, en coordinación con la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto y los Organismos correspondientes.

2. Los estudios, los proyectos, la construcción, la reconstrucción y el mejoramiento de las autopistas y carreteras nacionales, puertos, aeropuertos, aeródromos y de sus estructuras conexas.

3. El mantenimiento de las autopistas y carreteras nacionales con sus estructuras conexas, de los puertos y de las pistas en los aeropuertos.

4. La Regulación de los accesos y empalmes de las autopistas y carreteras nacionales y del uso de las zonas contiguas a éstas.

Artículo 7º Corresponde a la Dirección General de Desarrollo Urbanístico:

1. La elaboración de planes y programas de desarrollo urbanísticos, según las orientaciones del Plan de la Nación, en coordinación con la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto y los Organismos correspondientes.

2. La asistencia a las Municipalidades en las materias de su rango.

3. Los estudios y proyectos, la construcción, la reconstrucción y el mejoramiento de edificaciones o conjuntos de edificaciones de interés público; el desarrollo de tierras urbanas y de las obras urbanas que le sean asignadas por el Ejecutivo Nacional.

Artículo 8º Corresponde a la Dirección General de Recursos Hidráulicos:

1. La planificación del desarrollo del sector de su competencia, según las orientaciones del Plan de la Nación, en coordinación con la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto y los Organismos correspondientes.

2. Los estudios, los proyectos, la construcción, la reconstrucción y el mantenimiento de los sistemas de riego, saneamiento de tierras, obras de defensa de las poblaciones contra inundaciones y otros daños causados por las crecientes de las aguas y las demás obras de aprovechamiento y conservación de los recursos hidráulicos que le sean asignadas.

3. La operación de sistemas de riego.

4. La planificación, instalación y operación de una red nacional de estaciones hidrometeorológicas necesarias, tanto para los proyectos de riego, drenaje y control de inundaciones que ejecuta la Dirección General como para el Ministerio de Obras Públicas y otros Organismos públicos y privados.

Artículo 9º Corresponde a la Dirección General de Servicios:

1. El control financiero general del Ministerio.

2. La prestación a las diversas dependencias del Ministerio de los servicios generales técnicos y administrativos que le sean asignados.

3. La prestación de servicios y el asesoramiento en lo relativo a la administración de personal a las diversas dependencias del Ministerio.

4. Los servicios generales relacionados con la Administración de bienes nacionales adscritas al Ministerio.

Artículo 10. En los Reglamentos internos que promulgue mediante Resolución el Ministerio de Obras Públicas, se determinará el número, organización y competencia de las Direcciones, Divisiones, Departamentos, Secciones, Unidades Asesoras y otras Dependencias que integran cada Dirección General.

CAPITULO IV

Disposiciones transitorias

Artículo 11. Hasta tanto el Ministro de Obras Públicas dicte las Resoluciones previstas en el artículo anterior se adscriben a la Dirección General de Vialidad todas las dependencias que integraban la Dirección de Vialidad del Ministerio, Oficina Ministerial del Aeropuerto de Maiquetía y las dependencias de Vialidad que actualmente existen en el interior del país, se adscriben a la Dirección General de Desarrollo Urbanístico la Dirección de Planeamiento Urbano, la Dirección de Edificios, la Oficina Ministerial de Transporte y las Unidades desconcentradas de Edificios y Planeamiento Urbano que están actualmente organizadas; se adscriben a la Dirección General de Recursos Hidráulicos todas las dependencias que integraban la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio y las dependencias de Obras Hidráulicas que existen actualmente en el interior; se adscriben a la Dirección General de Servicios la Dirección de Finanzas; la Dirección de Bienes y Servicios Generales y la Dirección de Personal.

La Dirección de Cartografía Nacional se adscribe al Despacho del Ministro.

CAPITULO V

Disposiciones finales

Artículo 12. El Ministro de Obras Públicas queda encargado de la ejecución del presente Decreto.

Artículo 13. Se derogan los artículos 41 al 48, ambos inclusive, del Reglamento de la Ley de Ministerios del 12 de enero de 1940.

Dado en Caracas, a los diez días del mes de febrero de mil novecientos setenta y uno. Año 161º de la Independencia y 112º de la Federación.

(L. S.)

R. CALDERA

Refrendado,
El Ministro de Obras Públicas,
(L. S.)

José Curiel Rodríguez

REPUBLICA DE VENEZUELA - MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS - DESPACHO DEL MINISTRO - NUMERO 4, CARACAS, 18 DE MARZO DE 1971. 161º y 113º.

Resuelto:

En ejercicio de la facultad que le confiere el Artículo 10 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Obras Públicas, dictado según Decreto Presidencial N° 540 del día 10 de febrero de 1971, se establece, para las dependencias del Ministerio que a continuación se mencionan, la siguiente estructura organizativa:

Artículo 1º La Secretaría General del Ministerio de Obras Públicas estará integrada por las siguientes dependencias:

a. La Oficina de Secretaría, la cual tendrá a su cargo la prestación de servicios secretariales para el Despacho del Ministro.

b. La Oficina de Relaciones Públicas, cuyas funciones serán informar al público en general, por todos los medios de divulgación, sobre la realización de obras en ejecución, terminadas y en proyecto, y sobre las políticas que sigue el Despacho en cuanto al estudio, planificación, zonificación y desarrollo de obras de infraestructura en todo el territorio nacional.

c. La Oficina de Coordinación, cuyas funciones serán la coordinación de las actividades entre las zonas y la coordinación y tramitación de las instrucciones que en referencia a ellas gire el Ministro, ante las otras dependencias del Ministerio.

d. La Comisión de Desarrollo del Sur (CODESUR), se encargará del estudio y evaluación de los recursos potenciales del Territorio Federal Amazonas y el Distrito Cedeño del Estado Bolívar; la planificación de su desarrollo integral y la ejecución de los proyectos que contribuyan al progreso económico de la región, y asimismo de facilitar las vías y el acceso a la zona, de acuerdo a lo establecido en la Resolución N° 51 de fecha 3 de julio de 1969.

Artículo 2º La Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto comprenderá:

a. La Oficina de Programación y Presupuesto, a la cual corresponderá la elaboración y control de los presupuestos anuales, actuando para ello en estrecha coordinación con las otras dependencias del Ministerio. Asimismo, corresponde a esta Oficina la elaboración de los planes regionales de infraestructura y el mantenimiento de un sistema de estadísticas del Despacho.

b. La Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa cuyas actividades serán las previstas en el Decreto N° 141 de fecha 17-9-1969.

Artículo 3º La Dirección General de Servicios incluirá las siguientes Direcciones:

a. La Dirección de Finanzas, a la que tocará el cumplimiento de las funciones relativas a la actividad financiera del Despacho, en especial el control financiero del presupuesto, el registro contable de las operaciones y la preparación de estados financieros; la elaboración y tramitación de las órdenes de pago; el control de los programas de licitaciones y contratación de obras y la coordinación y asistencia a las demás dependencias del Ministerio que están autorizadas para licitar y promover contrataciones.

b. Dirección de Bienes y Servicios Generales, la cual se encargará de las funciones relativas a la adquisición, almacenamiento, transporte y suministro de materiales y equipos, el inventario y control de los bienes nacionales, y a la prestación de servicios generales tales como conserjería, archivo general, transporte, reproducción de documentos y planos e información a las diversas Dependencias del Ministerio, según sea requerido.

c. Dirección de Personal, la cual asesorará y controlará el desarrollo de políticas y programas de administración de personal del Ministerio de Obras Públicas, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Carrera Administrativa.

Artículo 4º La Dirección General de Desarrollo Urbanístico comprenderá:

a. La Dirección de Planeamiento Urbano, cuyos cometidos serán la ordenación, cuantificación, y programación del Desarrollo Urbano a nivel nacional, debiendo estudiar, producir y mantener los planes de desarrollo a fin de ordenar el crecimiento de nuestras ciudades, manteniendo para ello un estrecho contacto con las diferentes municipalidades.

b. La Dirección de Edificios, a la cual conciernen las funciones relativas a los estudios, proyectos, construcción, ampliaciones y mejoras de las edificaciones nacionales, manteniendo una estrecha coordinación con los organismos e instituciones públicas clientes.

c. La Oficina Ministerial de Transporte, la cual se encargará esencialmente del estudio del sistema integral del transporte para la ciudad de Caracas y su área metropolitana, así como del proyecto y construcción del Sistema de Tránsito Rápido de la misma ciudad.

Artículo 5º La Dirección General de Vialidad incluirá:

a. La Dirección de Estudios y Proyectos, la cual elaborará los estudios y proyectos necesarios para la ejecución de las carreteras, autopistas, obras viales urbanas, puertos y aeropuertos; que adelanta la Dirección General de Vialidad.

b. La Dirección de Construcción, cuya función consistirá en dirigir y supervisar las obras de construcción, reconstrucción, amplia-

ciones y mejoras de carreteras, obras viales urbanas, puertos y aeropuertos que estén siendo ejecutados por la Dirección de Vialidad.

c. La Dirección de Mantenimiento, que se encargará de las actividades de mantenimiento de las obras de vialidad que sean realizadas por la Dirección General de Vialidad.

d. La Oficina Ministerial del Aeropuerto de Maiquetía, a la cual tocará el proyecto y la construcción de las nuevas instalaciones del Aeropuerto Internacional de Maiquetía.

Artículo 8º La Dirección General de Recursos Hidráulicos comprenderá:

a. La Dirección de Información Básica, la cual recolectará, procesará y suministrará toda la información hidrológica, edafológica y cartográfica necesaria para el proyecto, construcción y funcionamiento de las obras de riego, saneamiento de tierras y demás de aprovechamiento hidráulico que adelante la Dirección General de Recursos Hidráulicos.

b. La Dirección de Proyectos y Construcción la cual tendrá bajo su responsabilidad la elaboración de los estudios y proyectos que corresponden a la Dirección General de Recursos Hidráulicos, así como dirigir, controlar y supervisar toda la labor de construcción que realice la mencionada Dirección General, corresponde también a esta Dirección la realización de los estudios geotécnicos necesarios a sus labores.

c. La Dirección de Aprovechamiento, la cual se encargará del aprovechamiento, desarrollo y explotación de los sistemas de riego, de los de saneamiento de tierras y de las demás obras de aprovechamiento hidráulico construidas por la Dirección General de Recursos Hidráulicos; igualmente, será responsable del programa de pequeños sistemas de riego.

Artículo 7º Hasta tanto no sean determinadas, mediante Resolución separada, las estructuras de competencia regional que prestarán las diferentes dependencias del Despacho, continuarán funcionando al efecto las Oficinas existentes.

Comuníquese y publíquese.

Por el Ejecutivo Nacional,
José Curiel Rodríguez
Ministro de Obras Públicas

REPUBLICA DE VENEZUELA - MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS - CONSULTORIA JURÍDICA, NÚMERO 103, CARACAS, 29 DE DICIEMBRE DE 1971, 162º Y 113º.

Resuelto:

En ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 10 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Obras Públicas se establece para la Dirección General de Vialidad la siguiente estructura organizativa:

Artículo 1º La Dirección General de Vialidad comprenderá:

a. La Dirección de Puertos y Aeropuertos, la cual se encargará de la elaboración de los estudios y proyectos necesarios para la ejecución de puertos y aeropuertos así como también de la dirección y supervisión de las obras de construcción, ampliaciones y mejoras de puertos y aeropuertos.

b. La Dirección de Carreteras, a la que corresponderá la elaboración de los estudios y proyectos para la ejecución de las carreteras y autopistas, así como también la dirección y supervisión de las obras de construcción, reconstrucción, ampliaciones y mejoras de carreteras.

c. La Dirección de Vialidad Urbana, que se encargará de la elaboración de los estudios y proyectos para la ejecución de las vías urbanas nacionales y de la dirección y supervisión de las obras de construcción, reconstrucción, ampliaciones y mejoras de vías urbanas.

d. La Dirección de Mantenimiento, cuya competencia será las actividades de mantenimiento de las obras de carreteras, autopistas y aeropuertos que realice la Dirección General de Vialidad.

e. La Oficina Ministerial del Aeropuerto de Maiquetía, a la cual corresponderá el proyecto y la construcción de las nuevas instalaciones del Aeropuerto Internacional de Maiquetía.

Artículo 2º Se deroga el artículo 5º de la Resolución Nº 4 de este Ministerio, de fecha 18 de marzo pasado.

Comuníquese y publíquese.

Por el Ejecutivo Nacional,
José Curiel Rodríguez
Ministro de Obras Públicas

APENDICE N° 8

DECRETO N° 746 DE 29 DE SEPTIEMBRE DE 1971 POR EL CUAL SE CREA EN EL MINISTERIO DE MINAS E HIDROCARBUROS LA DIRECCION DE COORDINACION, INSPECCION Y CONTROL DE LOS BIENES AFECTOS A REVERSION³¹²

RAFAEL CALDERA

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

en uso de las atribuciones que le confiere el ordinal 10° del artículo 190 de la Constitución y el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en concordancia con los artículos 1° y 6° del Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, en Consejo de Ministros,

Considerando:

que para cumplir con las atribuciones y deberes de inspección y control, que la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos confiere al Ejecutivo Nacional y en particular, al Ministerio de Minas e Hidrocarburos, es necesaria la creación de los órganos administrativos adecuados para cumplir tal labor,

Decreta:

Artículo 1° Se crea en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos la Dirección de Coordinación, Inspección y Control de los Bienes Afectos a Reversión.

Artículo 2° La Dirección de Coordinación, Inspección y Control de los Bienes Afectos a Reversión tendrá las siguientes atribuciones:

312. Tomado de la Gaceta Oficial N° 29.623 de 1° de octubre de 1971. Véase N° 340.

1. Realizar los estudios relacionados con el proceso de la reversión.
2. Establecer las normas y procedimientos relativos a la disposición, utilización y función de los bienes y equipos afectos a reversión.
3. Coordinar sus actividades con otros organismos de la Administración Pública relacionados con el proceso de reversión.
4. Ejercer las actividades de vigilancia, inspección y control determinadas en la Ley sobre Bienes Afectos de Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos.
5. Centralizar la información que los concesionarios de hidrocarburos deben suministrar de conformidad con la indicada Ley.
6. Tramitar las solicitudes de autorizaciones y permisos previstos en la antedicha Ley, que los concesionarios de Hidrocarburos deben introducir ante el Ministerio de Minas e Hidrocarburos.
7. Sustanciar los expedientes levantados con motivos de infracciones a las disposiciones de la señalada Ley; y
8. Las demás atribuciones conferidas al Ejecutivo Nacional por la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, o las que le atribuyan la Ley o el Reglamento.

Artículo 3º El control sobre el fondo de garantía que los concesionarios de hidrocarburos deben constituir conforme a la Ley se ejercerá conjuntamente por los Ministerios de Hacienda y de Minas e Hidrocarburos. Este Despacho ejercerá esta atribución por medio de la Dirección de Coordinación, Inspección y Control de Bienes Afectos a Reversión.

Artículo 4º Se adscribe al Ministerio de Minas e Hidrocarburos la administración de los bienes que reviertan a la Nación y la cual se ejercerá por órgano de la Dirección de Coordinación, Inspección y Control de los Bienes Afectos a Reversión.

Artículo 5º Los gastos que acarree el funcionamiento de la Dirección de Coordinación, Inspección y Control de los Bienes Afectos a Reversión, se harán con cargo al Presupuesto de Gastos del Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

Artículo 6º Los Ministros de Hacienda y de Minas e Hidrocarburos quedan encargados de la ejecución del presente Decreto.

Dado en Caracas, a los 29 días del mes de septiembre de mil novecientos setenta y uno. Año 162º de la Independencia y 113º de la Federación.

(L. S.)

R. CALDERA

Refrendado,
El Ministro de Hacienda,
(L. S.)

Pedro R. Tinoco, hijo

Refrendado,
El Encargado del Ministerio de Minas e Hidrocarburos,
(L. S.)

Inmer Belis

APENDICE N° 9

COMUNICACION N° 1165 DE 19 DE NOVIEMBRE DE 1971 DEL PRESIDENTE DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA AL PRESIDENTE DEL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE DICHA INSTITUCION

Tengo el agrado de dirigirme a usted con el objeto de acusar recibo de su atento oficio N° CJ-C-71.8.21 de 30 de agosto del año en curso, mediante el cual solicita la opinión de esta Comisión de Administración Pública en relación con el criterio sostenido por la Contraloría General de la República en oficio N° POST-2-673 de fecha 11 de agosto de 1971, según el cual el Banco Central de Venezuela es un Instituto Autónomo de acuerdo al ordenamiento jurídico administrativo venezolano, y que por tal carácter, está sujeto a las regulaciones que en dicho oficio se citan, en materia de control fiscal.

Estudiados detenidamente los documentos acompañados a su oficio, a la luz de los estudios que sobre la administración descentralizada en Venezuela se han venido efectuando en esta Comisión, me complace hacer de su conocimiento a continuación, la opinión de este organismo en relación a la cuestión planteada.

Antes, sin embargo, estimo conveniente transcribir las conclusiones a que llega la Consultoría Jurídica de la Contraloría General de la República en su dictamen J-106 (sin fecha) anexo al oficio de la Dirección de Control Posterior de la Contraloría, citado:

“1. Que el Banco Central de Venezuela es un Instituto Autónomo, en virtud de que tiene personería jurídica, y patrimonio propio y distinto del Fisco Nacional, y de que ha sido creado por las autoridades a los efectos del cumplimiento de finalidades de derecho público que tienen primacía sobre las distintas operaciones de derecho privado que pudiese realizar ordinariamente tal institución.

2. Que en virtud de lo pautado en los Artículos 172 en su numeral 11, 166 y 169 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, la Contraloría General de la República tiene facultades para ejercer el control sobre aquellos Institutos Autónomos cuyo régimen especial no excluya explícitamente tal intervención, y por lo tanto, tiene competencia para ejercer sus funciones sobre el mismo Banco Central, cuya Ley en parte alguna lo exime de manera expresa del control.

3. Que además, los artículos 91, 166 y 168 en su numeral 3º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, facultan a la Contraloría General de la República para ejercer el control sobre las operaciones que el Banco Central de Venezuela ejecute en su condición de Banco Auxiliar de Tesorería.

4. Que el control a ser ejercido sobre el Banco Central de Venezuela en su condición de Instituto Autónomo, no es excluido por el que debe ser ejercido sobre dicho ente en su condición de Banco Auxiliar de Tesorería, y que, por el contrario, ambos controles deben ser ejercidos de manera conjunta y simultánea.

5. Que la existencia de ciertas funciones de control administrativo atribuidas por el Artículo 85 de la Ley del Banco Central a la Superintendencia de Bancos, en manera alguna excluye “el ejercicio de las funciones de control legislativo que la Constitución y las leyes atribuyen a la Contraloría General de la República sobre el mismo Instituto”.

De dichas conclusiones, se evidencia que las premisas fundamentales de la opinión del órgano contralor son dos: En primer lugar, que el Banco Central de Venezuela es un Instituto Autónomo; y en segundo lugar, por tanto, que la Contraloría General de la República tiene facultades para ejercer sus atribuciones respecto del Banco Central de Venezuela, pues su estatuto de creación no las excluye expresamente; premisas que —adelantamos— son, en nuestro criterio, erróneas. Respecto de las otras conclusiones, consideramos correcta la contenida en el Nº 3, e irrelevantes las dos últimas. Conviene, por tanto, analizar de manera separada lo relativo a la naturaleza jurídica del Banco Central de Venezuela y al control legislativo de la actividad administrativa y la extensión de las atribuciones de la Contraloría General de la República.

I

1. Prescindiendo de consideraciones doctrinales —innecesarias, por tratarse de criterios de utilización común en el derecho administrativo— no resulta exagerado afirmar que la *summa divisio* en la clasificación de las personas públicas es la que atiende al carácter territorial de las mismas, clasificación recogida —explí-

cita e implícitamente— por nuestro ordenamiento positivo. En efecto, el Artículo 19 del Código Civil se refiere en su ordinal 1º a “La Nación y las entidades políticas que la componen” (personas públicas territoriales); y en su ordinal 2º a: “Las iglesias, de cualquier credo que sean, las *universidades* y, en general, todos los seres o *cuerpos morales de carácter público*” (personas públicas no territoriales). Además, el Artículo 538 *ejusdem* agrega con precisión que “Los bienes pertenecen a la Nación, a los Estados, a las Municipalidades, (personas públicas territoriales), a los *Establecimientos Públicos* (personas públicas no territoriales) y demás personas jurídicas y a los particulares”.

De las normas transcritas se puede sacar una primera conclusión —que es ratificada por la realidad jurídica existente, como veremos más adelante— a saber, que hay una pluralidad de personas públicas no territoriales (cuerpos morales de carácter público), es decir, de establecimientos públicos y que dicha categoría no se agota con la especie “Instituto Autónomo”.

Ello está conformado por expresas normas constitucionales. En efecto, el Artículo 124 de la Constitución, expresa que “nadie que esté al servicio de la República, de los Estados, de los Municipios (personas públicas territoriales) y demás *personas jurídicas de derecho público* (personas públicas no territoriales o establecimientos públicos) podrá celebrar contrato alguno con ellas, ni por sí, ni por interpuesta persona, ni en representación de otro, salvo las excepciones que establezcan las leyes”. Por su parte el mismo Artículo 230 constitucional, que comienza: “Sólo por Ley, y en conformidad con la Ley Orgánica respectiva, podrán crearse Institutos Autónomos”, y agrega en párrafo separado: “Los Institutos Autónomos, así como los intereses del Estado en Corporaciones o Entidades de cualquier naturaleza (todas personas públicas no territoriales), estarán sujetos al control del Congreso, en la forma que la ley establezca”.

En virtud de lo anteriormente señalado, en el ordenamiento jurídico venezolano, las personas públicas son, las personas públicas territoriales (la República, los Estados y las Municipalidades) y las personas públicas no territoriales (personas morales de carácter público, establecimientos públicos). Estas personas públicas no territoriales o establecimientos públicos, en nuestro ordenamiento jurídico, son de tres clases: establecimientos públicos fundacionales o institucionales (Institutos Autónomos), establecimientos públicos corporativos (universidades, colegios profesionales, academias, por ejemplo) y establecimientos públicos asociativos (personas públicas con forma societaria mercantil). Por tanto, una de las especies de los establecimientos públicos o personas públicas no territoriales son las conocidas como Institutos Autónomos, pero que no se agotan con ellos. En el Derecho Administrativo venezolano, por tanto, es

absolutamente erróneo identificar los Institutos Autónomos con las personas públicas no territoriales pues aquéllos son una especie y éstas el género. Lamentablemente, la Consultoría Jurídica de la Contraloría General de la República en su dictamen citado ha incurrido en este error, aun cuando en justicia debe admitirse que ello es explicable en virtud de la poca elaboración doctrinal que en la materia ha habido en nuestro país.

2. En efecto, las notas que la Consultoría Jurídica del Organismo Contralor hacen valer en abono a su calificación del Banco Central de Venezuela como Instituto Autónomo, en realidad, son notas comunes a todas las personas públicas no territoriales, es decir, a los establecimientos públicos según la terminología de nuestro ordenamiento jurídico, y no solamente a los Institutos Autónomos. Siendo ello así, mal pueden servir de guía para la calificación jurídica del Banco Central de Venezuela como un Instituto Autónomo. En este sentido debe quedar claro que el Banco Central de Venezuela ciertamente que es un establecimiento público o persona moral de carácter público, pero no por ello, puede ser calificado como Instituto Autónomo. Insistimos, éste es sólo un género de los establecimientos públicos.

En efecto, estimamos que está fuera de toda duda el que las Universidades, los Colegios Profesionales y las Academias, por ejemplo (véase las leyes de creación de las Academias de Ciencias Políticas y Sociales; de Medicina; y de Ciencias Físicas y Matemáticas en Gacetas Oficiales N° 15.361 de 13 de agosto de 1924; N° 20.557 de 5 de agosto de 1941; y N° 13.181 de 27 de junio de 1941, respectivamente; las leyes de ejercicio de la Odontología en Gaceta Oficial N° 29.288 de 10 de agosto de 1970; de ejercicio de la Ingeniería, la Arquitectura y Profesiones Afines en Gaceta Oficial N° 25.822 de 26 de noviembre de 1953; la Ley de Abogados en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 1.068 de 22 de diciembre de 1966; y la Ley de Universidades en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 1.429 de 8 de septiembre de 1970), son personas morales de carácter público, no territoriales, y que respecto de todas esas instituciones se dan los datos de creación en virtud de Ley; ejecución de cometidos públicos; y sujeción, al menos parcial, a un régimen de derecho público. Además, todos los entes señalados tienen patrimonio propio y, como tal, independiente del Fisco Nacional, lo que por otra parte no es en absoluto, una característica de los Institutos Autónomos, ni tampoco de las personas públicas (territoriales o no territoriales), sino que es la consecuencia ineludible de la atribución de personalidad jurídica, en lo que no se diferencia de las personas jurídicas de derecho privado.

Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior, a nadie se le ha ocurrido sostener, hasta ahora, que los Colegios Profesionales, o las academias sean Institutos Autónomos, y sin embargo, las opiniones

son concordantes en cuanto al carácter de personas públicas de unas y otras; y ello porque, de la misma manera que los ordenamientos jurídicos que le han servido de modelo histórico, nuestro derecho recoge los mismos criterios en cuanto a la división de las personas públicas en corporativas y asociativas, y fundacionales en atención a que las mismas tengan en sustrato sociológico de corporación o asociación, o carezcan de él, y deriven su existencia del acto fundacional de una persona pública territorial.

La calificación del Banco Central de Venezuela como Instituto Autónomo, en ese sentido, equivaldría a calificar a los Colegios Profesionales, por ejemplo, como Institutos Autónomos, lo cual no es exacto pese al carácter de personas públicas no territoriales (establecimientos públicos) que tienen.

3. Ahora bien, siendo los establecimientos públicos o personas morales de carácter público el género, y los Institutos Autónomos una especie, se hace necesario identificar en el ordenamiento jurídico venezolano los criterios para la calificación de un establecimiento público como Instituto Autónomo.

Para ello, quizás habría que señalar desde el inicio que en nuestro ordenamiento, es incuestionable que la exclusiva utilización de notas formales no es suficiente para calificar a una persona pública como "Instituto Autónomo", en el sentido que ha tomado entre nosotros el término (que es utilizado en el encabezamiento del Artículo 230 constitucional, y en los Artículos 70 y siguientes de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional), a no ser que se haga tan comprensiva la expresión —lo cual es incorrecto— que se la vacíe de contenido específico, y se entienda por "Instituto Autónomo" como equivalente a "entidad dotada de autonomía", supuesto en el cual sí englobaría a todas las personas públicas no territoriales, pero a cambio de no indicar la existencia de un régimen común para todos ellos.

En defecto de la existencia de un criterio general consagrado legalmente para caracterizar los Institutos Autónomos, se hace necesario o acudir a construcciones doctrinales, o bien investigar caso por caso la intención del legislador, en especial si su voluntad fue crear el ente como Instituto Autónomo, o darle una naturaleza distinta.

4. Como criterio elaborado doctrinalmente, consideramos que el más adecuado es el de la presencia de una base o sustrato corporativo o asociativo, para los establecimientos públicos corporativos y asociativos, que se contrapone al de la voluntad fundacional para los Institutos Autónomos.

En el primer caso de establecimientos públicos corporativos, —universidades, colegios profesionales— hay una realidad preexistente, es decir, un conjunto de personas o corporaciones vinculadas por

intereses comunes, los cuales son reconocidos por el Estado; en el otro caso de establecimientos públicos asociativos, es una sociedad cuya constitución se autoriza por ley, en la que participa el Estado y que está a la base de la persona pública, aun cuando la forma jurídica sea de derecho privado. En el supuesto de los establecimientos públicos fundacionales o institucionales, (Institutos Autónomos) tan sólo hay el desgajamiento de una serie de actividades, que son separadas del conjunto de las que realiza la Administración Central, y atribuidas a una persona creada al efecto, bien por la vía de personificación de un servicio, o por la de la vinculación de un patrimonio a una finalidad determinada.

5. Si acudimos al segundo procedimiento propuesto —la averiguación casuística— es preciso comenzar por la determinación de si el legislador atribuyó expresamente el carácter de Instituto Autónomo —como ha sido lo usual, en nuestro país— y si tal calificación legal no existe inquirir la voluntad de aquél y, en especial, si el régimen que caracteriza a la persona en cuestión coincide con el utilizado en los casos de calificación legal como Instituto Autónomo.

El primer elemento que se encuentra presente en *todos* los estatutos de creación de Institutos Autónomos es la “tutela administrativa”, que se limita a veces a la adscripción del ente a un despacho ministerial, y en otros casos se complementa con el establecimiento de recursos ante el Ministro respectivo, e incluso llega la limitación de las atribuciones de los órganos directivos del ente, a través de la necesidad de actos de autorización o de aprobación ministerial. Ello es consecuencia del carácter de los Institutos Autónomos como personificación de un servicio cuya responsabilidad definitiva continúa atribuida a los órganos regulares de la Administración Central. En este sentido es de señalar que es esta circunstancia, la tutela administrativa, reconocida implícitamente por el Artículo 75 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional —la que sirve de justificación al reciente Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional de 8 de abril de 1970.

6. Una segunda nota que aparece en todos los Institutos Autónomos legalmente calificados como tales es la forma de nominación de los titulares de los órganos directivos. La regla es que son del libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, a quien corresponde, constitucionalmente, la potestad de designar los funcionarios públicos salvo las expresas excepciones legales. La excepción a esta regla está en ciertos casos de órganos pluripersonales, como en el caso del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) y del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, en los cuales algunos de los miembros de sus directivas son designados por organismos privados (laborales o patronales) aun cuando

respecto de dichas excepciones, predominan los titulares nombrados por el Ejecutivo.

7. Un último dato común a las personas públicas que el legislador, al crearlas, calificó de Institutos Autónomos es la forma de derecho público que adoptan, con variaciones en cuanto a su contenido estructural y a las atribuciones de los diversos órganos que la integran. Lo que es definitivo es que nunca en los entes calificados como Institutos Autónomos se hace uso de formas tipificadas por el derecho privado.

8. Ahora bien, si comparamos la forma, estructura y, en general, el régimen aplicable al Banco Central de Venezuela —puesto que el legislador no lo calificó expresamente como Instituto Autónomo— con las notas expuestas en los párrafos anteriores, que se encuentran en los casos de creación nominada de entes con tal carácter, la conclusión que se impone es que dicho ente no es un Instituto Autónomo.

En efecto, no aparece en su ley de creación manifestación alguna de tutela administrativa, ni bajo la forma de la adscripción del ente a un Despacho ministerial, ni bajo la atribución de potestades de tal naturaleza al Ejecutivo Nacional; con excepción sólo de la necesidad de aprobación por el Ejecutivo Nacional de cualquier modificación de los Estatutos del Banco Central, facultad ésta que se integra dentro del régimen que deriva de la forma de sociedad anónima que se otorgó a aquél.

En cuanto a la nominación de los titulares de los órganos de dirección del Banco Central, ella se efectúa conforme a mecanismos societarios, adaptados por la Ley especial a las particularidades de dicho Instituto bancario, pero que ponen en juego el carácter de accionista mayoritario del Estado, atribuyendo el ejercicio del "control" de una compañía de capital a órgano del Ejecutivo Nacional.

Por otra parte, no existe preponderancia de la representación estatal en los órganos de dirección, puesto que el requisito de mayoría calificadas para ciertas decisiones de la Asamblea de Accionistas (por ejemplo el aumento de capital previsto en el Artículo 4º de la Ley del Banco Central de Venezuela) o del Directorio (realización de algunas operaciones con el Estado, según el Artículo 49 *eiusdem*) configuran un poder de veto en manos del accionario privado, o de los representantes del sector privado en el Directorio, en sus casos.

En esta forma, estimamos que no puede afirmarse que el Banco Central de Venezuela sea pura y simplemente, un órgano personificado de la administración estatal, como lo son los Institutos Autónomos, sin que ello signifique desconocer el carácter de persona pública de dicho ente, ni que realice funciones públicas a la vez que actividades de índole privada.

Pero hay una diferencia esencial, que estuvo presente en la mente del legislador —como puede verse de los trabajos preparatorios a la creación del Banco— y que encontró su manifestación en la escogencia de una forma típica de derecho privado— la sociedad anónima.

9. En efecto, el análisis de la legislación vigente indica que la intención del legislador ha sido, en muchos casos, la de crear personas morales de carácter público, no territoriales, distintas de los Institutos Autónomos; es decir, establecimientos públicos corporativos —las Universidades o los Colegios Profesionales, ya indicados— o establecimientos públicos asociativos, con forma de sociedad anónima.

En esta forma, y para sólo acudir a los ejemplos más recientes, baste señalar casos como los del Banco de los Trabajadores y del Banco de Desarrollo Agropecuario (véase la Ley del Banco de los Trabajadores en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 1.023 de 7 de julio de 1966; y la Ley del Banco de Desarrollo Agropecuario en Gaceta Oficial N° 28.397 de 5 de agosto de 1967), en cuyos estatutos de creación no se encuentran supuestos de tutela administrativa, en contraposición por ejemplo con otros Bancos creados como Institutos Autónomos, como el Banco Obrero y el Banco Agrícola y Pecuario (véase la Ley del Banco Obrero en Gaceta Oficial N° 28.466 de 26 de enero de 1961 y la Ley del Banco Agrícola y Pecuario en Gaceta Oficial N° 28.670 de 6 de julio de 1968). En los estatutos de estos dos últimos entes, si hay una sujeción inequívoca a las señaladas potestades de tutela administrativa, no está prevista una forma jurídico-privada societaria para su funcionamiento, sino la forma típica de derecho público, y no se encuentra en ellas referencia alguna a una comisión organizadora que tuviera por objeto cumplir con las formalidades de registro y publicación impuestas por la legislación mercantil.

En el caso del Banco Central de Venezuela, al contrario de lo que sucede en los Institutos Autónomos, no existen las notas características de éstos en su funcionamiento, por lo que indudablemente debe catalogarse como una persona pública, sí, pero de carácter asociativo, es decir, como un establecimiento público asociativo.

10. En efecto, en el caso del Banco Central de Venezuela, la circunstancia de la forma escogida fue uno de los motivos de la demanda de inconstitucionalidad de la Ley de 1939, propuesta ante la Corte Federal y de Casación, en Sala Político-Administrativa, y decidida por dicho órgano jurisdiccional por sentencia de 20 de diciembre de 1940, con el voto salvado de tres de los siete magistrados de aquél. En efecto, en esa oportunidad, el postulante sostuvo que el acto legislativo carecía "...de los caracteres de Ley, porque no se dirige a todos los ciudadanos, ni a algunos de ellos, y es sólo un prospecto de promoción por el Ejecutivo

de la constitución de la compañía anónima privada "Banco Central de Venezuela"... porque no es general sino relativo a un contrato determinado..." La mayoría de los jueces, sin abandonar el criterio material de conceptualización de la ley, opinó que el texto impugnado sí revestía los caracteres de generalidad, y expresaron lo siguiente:

"...dicho acto legislativo no se puede conceptualizar de relativo directamente al contrato determinado Compañía Anónima Banco Central de Venezuela. En el presente momento legislativo de la República, el Presidente no podía iniciar ni celebrar contrato alguno para el establecimiento de un instituto bancario de esta especie. Nada lo autorizaba para proceder en materia carente de normas constitucionales o legales sobre la materia".

"Al intentarlo habría pecado de arbitrario y usurpador de atribuciones correspondientes, como queda expuesto, al Poder Legislativo. Este, al dictar las bases legales del Banco Central de Venezuela, entre ellas la relativa a la forma de compañía anónima que procedía darle, obró de consiguiente dentro de sus facultades constitucionales, y no ha impuesto, evidentemente, al Ejecutivo la celebración de ese contrato. Basta la simple lectura de la ley para comprender que ella lo que sanciona es la estructuración legal del Banco Central de Venezuela, disponiendo que éste ha de funcionar mediante la persona jurídica colectiva que se usa generalmente para esta clase de institutos, o sea, la compañía anónima. No es posible pensar en la extravagancia que el Ejecutivo venga a ser promotor de dicha compañía o parte en ella, y menos todavía por imposición del Poder Legislativo. No se advierte en la promoción de la compañía sino la intervención de un organismo encargado legalmente de dicha promoción y de la organización y demás actividades necesarias para el eficaz funcionamiento del Banco: la Comisión Organizadora del Banco Central, cuya primera atribución es actuar como promotora de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Comercio en lo relativo a la constitución de las compañías anónimas".

Los párrafos transcritos ponen de manifiesto la importancia que revistió, respecto del Banco Central, la elección por el legislador de la forma de "compañía anónima", con lo que pretendió asociar a particulares a los mecanismos de decisión y de gestión del Banco, y no solamente en el sector de dichas actividades regidas por el derecho privado, sino en especial respecto de aquéllas que constituyen el ejercicio de funciones públicas; todo ello en aplicación de la experiencia de otros países y con la finalidad de dotar al Banco de un grado de autonomía que va más allá del que corresponde a los órganos personificados (institutos autónomos clásicos), para erigirlo en cierta manera, en interlocutor del Ejecutivo Nacional, que interviene de común acuerdo con éste en las materias de la competencia de ambos.

La forma societaria escogida por el legislador no es otra cosa que la consagración de la "independencia" de la cual se consideró necesario dotar al Banco Central de Venezuela y excluye, en nuestro criterio, la calificación del mismo como "Instituto Autónomo", sin desmedro del carácter de persona pública de aquél y de las funciones públicas que realiza.

11. Por otra parte, es de señalar que es incorrecta la afirmación que se encuentra en el dictamen de la Consultoría Jurídica de la Contraloría General de la República (J-106, pág. 3), pues ni en los dictámenes de la propia Consultoría del órgano contralor allí citados (Nos. J-187, de 23 de mayo de 1969 y J-017 de 28 de enero de 1970), ni en los de la Procuraduría General de la República, ni en sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación; ni en la opinión del profesor Gaston Jèze aparece dicho que "la verdadera naturaleza de dicho ente (el Banco Central) es la de un Instituto Autónomo". En efecto, la Contraloría había sostenido que se trata de "un ente de derecho público" (dictamen J-609 de 2 de julio de 1964); de un "instituto público" (dictamen J-187, citado) o de una "institución pública, que se encuentra sometida a la tutela de diversos órganos del Poder Nacional" (id.). La Procuraduría General de la República (en dictamen N° 4.136 de 9 de octubre de 1965) expresó que el Banco Central es "...una empresa de derecho público, un ser o cuerpo moral de carácter público, según la expresión utilizada en el Artículo 19 del Código Civil, o bien, como dice el Artículo 124 de la Constitución, "una persona jurídica de derecho público".

En opinión del profesor Jèze (citado por la Procuraduría) "el Banco Central no es un establecimiento privado, es un instituto de derecho público..."; y la Corte Federal y de Casación (en la sentencia ya transcrita parcialmente) se limitó a decir: "y conviene subrayar que el Banco Central no es de naturaleza privada..."

Es obvio que en todos los pareceres citados —con exclusión tal vez de algunos de la Contraloría— el calificativo de "persona pública" se usa en contraposición con el de "persona privada", más no para definir al Banco Central de Venezuela como Instituto Autónomo. Más aún, es interesante destacar que en todas las opiniones transcritas se evitó utilizar la expresión "Instituto Autónomo", lo que contrasta con el carácter usual de la misma.

Como conclusión de lo expuesto, en nuestro criterio es indudable que el Banco Central de Venezuela no es un Instituto Autónomo, en el sentido de persona pública fundacional u órgano personificado de la administración; de la misma manera, que tampoco puede incluirse dentro de esa categoría a las otras personas públicas (establecimientos públicos) corporativas y asociativas. En nuestro criterio, se trata de una persona pública de carácter asociativa

(establecimiento público asociativo), de economía mixta, en la cual tiene intereses el Estado, a través de la forma asociativa escogida por el legislador: la compañía anónima.

II

12. El segundo aspecto que estimamos conveniente tratar conforme a la opinión solicitada, se refiere al control legislativo que nuestro ordenamiento prevé respecto de la actividad de la Administración Pública Nacional. En efecto, dicho control atribuido al Congreso por el Artículo 139 de la Constitución, es ejercido por el Poder Legislativo bien en forma directa, a través de los mecanismos previstos por el Artículo 160 *ejusdem*, bien en forma indirecta, por órgano de un cuerpo especializado: la Contraloría General de la República. Es conveniente destacar la distinción entre el control legislativo directo y el indirecto, porque el primero sólo tiene por límites los que señale la propia Constitución (en especial, los que derivan de los derechos y garantías reconocidas por aquélla); en tanto que el segundo debe necesariamente ejercerse dentro de las previsiones legales pertinentes, es decir, las que expresamente atribuyen competencia al organismo contralor.

Lo expuesto anteriormente es la conclusión necesaria de la comparación de los preceptos constitucionales allí citados con el relativo a la Contraloría General de la República, conforme al cual le corresponde "...el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos. La ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, y la oportunidad, índole y alcance de su intervención" (Artículo 234 constitucional).

13. En el pensamiento del constituyente de 1961 —a diferencia del de 1947— el ámbito de ejercicio de las funciones del organismo que nos ocupa coincide con el de las operaciones de la Administración Pública Nacional centralizada, como se desprende de la disposición del Artículo 235 *ejusdem*: "Las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse por ley a los Institutos Autónomos, así como también a las administraciones estatales o municipales, sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la presente Constitución". El constituyente de 1947, por el contrario, había señalado de una vez competencia a dicho órgano respecto de los Institutos Autónomos. En efecto, el Artículo 241 de la Constitución de 1947 (al cual remite el Artículo 149 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional) expresaba: "La fiscalización de todos los ingresos y egresos del Tesoro Nacional, así como la centralización, examen y control de todas las cuentas y operaciones fiscales de Bienes Nacionales, inclusive de dinero, valores, materiales y efectos adquiridos y administrados por Oficinas

Nacionales o por Institutos Autónomos, correrán a cargo de un organismo autónomo denominado 'Contraloría General de la Nación', sin perjuicio de la fiscalización que ejerce el Poder Ejecutivo directamente por los órganos de su dependencia". La misma formulación, con variaciones de mera forma, aparece en la Constitución de 1953 (Artículo 95).

Promulgada la Constitución de 1961, cabría preguntarse sobre la suerte que han corrido las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que acuerdan competencia a la Contraloría para ejercer sus funciones respecto de los Institutos Autónomos, y que llevan a la Consultoría Jurídica de aquélla a afirmar que "tiene facultades para ejercer el control sobre aquellos Institutos Autónomos cuyo régimen especial no excluya explícitamente tal intervención..." los cuales —Artículo 172, ordinal 11; 166; 169 y, en especial, el Artículo 73— son anteriores a la Constitución de 1961.

En esta oportunidad, nos limitamos a señalar la antinomia, porque su solución es irrelevante a los efectos del problema en análisis, puesto que el Banco Central de Venezuela, como queda dicho, no es un Instituto Autónomo, aun cuando si una persona moral de carácter público.

14. Ahora bien, admitiendo que, conforme al Artículo 73 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, la Contraloría tiene competencia respecto de los "Institutos o Establecimientos Oficiales Autónomos", salvo lo que dispongan las leyes o reglamentos especiales; y admitiendo igualmente que dicha norma —compatible con las Constituciones de 1947 y 1953, pero no con la actual— no esté viciada la inconstitucionalidad, del examen del precepto indicado es preciso concluir que el mismo no puede fundamentar la intervención de la Contraloría sobre el Banco Central de Venezuela.

En efecto, opinamos que la recta interpretación de la misma requiere la previa delimitación del sentido de las palabras (utilizadas como sinónimos) "Institutos o Establecimientos Oficiales Autónomos", porque ellos delimitan el ámbito de aplicación de esa norma, la cual es el presupuesto necesario de las citadas en el dictamen de la Contraloría (Artículo 172, numeral 11; 166 y 169 *ejusdem*). Los dispositivos citados en último lugar no acuerdan competencia a la Contraloría, sino que determinan la forma de ejercer la que le venga conferida. Ello es así, porque se trata de atribuciones a determinados órganos, que no pueden ser ejercidas fuera del ámbito de competencia de la estructura —u órgano complejo— de la cual forman parte los primeros.

La Constitución vigente, en su Artículo 230, distingue entre los "Institutos Autónomos", por una parte, y las "corporaciones o entidades de cualquier naturaleza" (pública o privada) en las cuales

tenga intereses el Estado, y establece que “Los Institutos Autónomos, así como los intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Congreso, en la forma que la ley establezca”, disposición que, comparada a la del Artículo 235 *ejusdem*, indica que estamos en presencia de dos categorías diversas de personas.

La interpretación concordante de las normas constitucionales y legales, lleva a sostener que el Artículo 73 de la Ley Orgánica comprende los Institutos Autónomos, considerados como una categoría específica de personas públicas no territoriales —órganos personificados— pero no las otras categorías existentes y, en especial, aquellas en las cuales tenga intereses el Estado, conforme a la distinción constitucional. Mal puede decirse que la ley a que remite el Artículo 230 de la Constitución sea la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, porque ello significaría interpretar ésta última en contra de la intención del legislador hacendario, así como en contra del sentido de las palabras utilizadas por aquél.

15. Por tanto, en ausencia de expresa atribución de competencias a la Contraloría General de la República para ejercer sus funciones sobre el Banco Central de Venezuela —pues las normas de los Artículos 172, numeral 11; 166 y 169 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional no acuerdan competencia, como queda dicho, sino que solamente determinan la forma de ejercicio de aquélla, y la previsión del Artículo 73 *ejusdem* se limita a los Institutos Autónomos— es forzoso concluir que el órgano contralor carece de las que pretende ejercer; con excepción de las relativas a las operaciones que realiza el Banco Central como banco auxiliar de la Tesorería, en virtud de lo dispuesto por el Artículo 91 *ejusdem*.

III

16. Como conclusión de todo lo anteriormente expuesto, y dejando a salvo cualquier otra opinión mejor fundada en derecho, opinamos lo siguiente:

1. Que el Banco Central de Venezuela no es un Instituto Autónomo, sino un establecimiento público asociativo, es decir, una persona moral de carácter público en la cual tiene intereses el Estado.

2. Dicha institución está sujeta al control legislativo directo, pero en cuanto al indirecto —el que se ejerce por órgano de la Contraloría General de la República— solamente lo está en su condición de banco auxiliar de la Tesorería; y

3. La Contraloría General de la República no tiene facultades para fiscalizar y controlar las actividades del Banco Central de Venezuela, salvo aquéllas que el mismo realice en su condición de banco auxiliar de la Tesorería.

Atentamente,

Allan-R. Brewer-Carías
Presidente

APENDICE N° 10

DECRETO N° 690 DE 1° DE SEPTIEMBRE DE 1971 POR EL CUAL SE COMISIONA AL MINISTRO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL PARA PROPONER MEDIDAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO NACIONAL DE SALUD

RAFAEL CALDERA
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

en uso de la atribución que le confiere el ordinal 17° del artículo 136 de la Constitución en concordancia con los artículos 2° y 4° y 10 de la Ley de Sanidad Nacional, en Consejo de Ministros.

Considerando:

que es deber del Ejecutivo Nacional dictar las medidas que aseguren a todos la protección de la salud:

Considerando

que para el logro de los objetivos y de las metas que, en materia de salud, se establecen en el IV Plan de la Nación es necesario coordinar las actividades que realizan los organismos públicos y privados.

Considerando:

que para lograr una eficaz integración de los servicios de salud prevista en los planes de reforma administrativa es imprescindible efectuar los estudios de sus aspectos normativos, programáticos, técnicos y administrativos.

Decreta:

Artículo 1° El Ministro de Sanidad y Asistencia Social realizará los estudios y propondrá las medidas que permitan establecer el Servicio Nacional de Salud.

Artículo 2º Los organismos públicos nacionales, estatales y municipales que intervengan en la elaboración y ejecución de programas relacionados con la salud pública, deberán informar al Ministro de Sanidad y Asistencia Social acerca de los programas en proceso de elaboración, de aprobación o de ejecución.

Para los fines previstos en el artículo 1º, el Ministro de Sanidad y Asistencia Social podrá solicitar las mismas informaciones a los organismos privados relacionados con la salud.

Artículo 3º Los programas a cargo de organismos públicos nacionales en proceso de elaboración o de aprobación no podrán ejecutarse sin haber sido sometidos a la consideración del Ministro de Sanidad y Asistencia Social, quien podrá modificarlos, previa aprobación del Presidente de la República.

Con el fin de unificar principios técnicos y procedimientos sanitarios los organismos estatales y municipales someterán a la consideración del Ministro de Sanidad y Asistencia Social los programas relacionados con la salud.

Artículo 4º Dentro de los nueve meses siguientes a la promulgación del presente decreto, y con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, el Ministro de Sanidad y Asistencia Social presentará a la consideración del Consejo de Ministros un proyecto de reforma administrativa para el sector salud, acompañado de los proyectos de leyes y de reglamentos a que haya lugar.

Artículo 5º Los Ministros del Despacho quedan encargados de la ejecución del presente Decreto.

Dado en Caracas, el día primero del mes de septiembre de mil novecientos setenta y uno. Año 162º de la Independencia y 113º de la Federación.

(L. S.)

R. CALDERA

Refrendado,
El Ministro de Relaciones Interiores,
(L. S.)

Lorenzo Fernández

Refrendado
El Ministro de Relaciones Exteriores,
(L. S.)

Aristides Calvani

Refrendado
El Ministro de Hacienda,
(L. S.)

Pedro R. Tinoco, hijo

Refrendado
El Ministro de la Defensa,
(L. S.)

Jesús Carbonell Izquierdo

Refrendado
El Ministro de Fomento,
(L. S.)

Héctor Hernández Carabaño

Refrendado
El Encargado del Ministerio de Obras Públicas,
(L. S.)

Gonzalo Tovar Bdez

Refrendado
El Ministro de Educación,
(L. S.)

Enrique Pérez Olivares

Refrendado
El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,
(L. S.)

J. J. Mayz Lyon

Refrendado
El Ministro de Agricultura y Cría,
(L. S.)

Daniel Scott Cuervo

Refrendado
El Ministro del Trabajo,
(L. S.)

Nectario Andrade Labarca

Refrendado
El Ministro de Comunicaciones,
(L. S.)

Enrique Bustamante Luciani

Refrendado
El Ministro de Justicia,
(L. S.)

Edilberto Escalante

Refrendado
El Ministro de Minas e Hidrocarburos,
(L. S.)

Hugo Pérez La Salvia

Refrendado
El Ministro de Estado,
(L. S.)

Alfredo Rodríguez Amengual

APENDICE Nº 11

DECRETO Nº 929 DE 5 DE ABRIL DE 1972 SOBRE EL REGLAMENTO DE REGIONALIZACION ADMINISTRATIVA ³¹³

EXPOSICION DE MOTIVOS

La conciencia de regionalización, acentuada en la década de los sesenta, se ha reafirmado como consecuencia de la aplicación del Decreto Nº 72 del 11 de junio de 1969, mediante el cual se estableció la regionalización del territorio nacional de acuerdo con el criterio de que el desarrollo para ser integral y armónico debe ser regional y alcanzar a todos los niveles y regiones y beneficiar los distintos sectores y estratos de la población.

Como resultado del análisis de las experiencias derivadas de la aplicación del mencionado Decreto, sobre la Reigonalización del País, conforme con lo dispuesto en las Leyes de creación de las Corporaciones de Desarrollo de las regiones Zuliana, Nor-Oriental y Centro-Occidental y en la modificación de la Ley de la Corporación de Los Andes y hecha una amplia consulta entre los distintos organismos y autoridades de la administración pública nacional y regional que tienen participación directa dentro del proceso de regionalización, se concluye que es necesario modificar dicho decreto con vista a, por una parte, definir de mejor forma la estrategia global de desarrollo regional, que será aplicada en la actual etapa del proceso; y, por la otra, estimular la adopción de las medidas requeridas y la creación de los mecanismos que se estiman esenciales para acelerar la consecución del desarrollo regional.

Las modificaciones comprenden: la adaptación de la división regional definida en el Decreto 72 a los cambios surgidos con motivo de la sanción de la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental, que incorporó todo el Estado Portuguesa a dicha Región; la creación de un Comité Regional de Gobierno, integrado por los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales que conforman cada región, con el objeto de incorporar —de manera activa

313. Publicado en Gaceta Oficial Nº 29.783 de 18 de abril de 1972.

y responsable— las máximas autoridades político-administrativas de las regiones a la dirección y coordinación del proceso; la sustitución de los Comités Regionales de Coordinación por Comités Sectoriales Regionales de Coordinación, reduciendo al hacerlos sectoriales el número de participantes en ellos con el fin de lograr un grado de operatividad que los primeros difícilmente podrían alcanzar debido al gran número de sus miembros; la reducción del número de representantes de la mayoría de los organismos que integran los Consejos Regionales de Desarrollo con el objeto también de facilitar su funcionamiento; el establecimiento de normas que consagren la realización de las Convenciones de Gobernadores de los Estados y de los Territorios Federales a los fines de la consideración de materias directamente relacionadas con el desarrollo regional, fijándose su reunión por lo menos una vez cada año —en el primer semestre— para asegurar que las recomendaciones de las mismas pueden ser tomadas en cuenta en los planes y presupuestos anuales; y la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Regional con el objeto de disponer de un órgano consultivo a nivel nacional calificado para conocer de la situación económica y social de las diversas regiones y de los planes de desarrollo de las mismas así como verificar su armonización, proponer, a través de los canales que se le señale, políticas económicas y sociales con carácter nacional relativas al desarrollo regional, sugerir estudios al respecto y promover, a nivel de las distintas organizaciones privadas, la adopción de la división regional establecida en el Decreto.

Se establecen también, al modificar el Decreto N° 72, las formas a través de las cuales los diversos organismos de la administración pública nacional han de proceder a la descentralización y desconcentración de las actividades que realizan cuando ello no sea contrario a la naturaleza del servicio que prestan, señalándose que a tal efecto deberá ser utilizado el Reglamento sobre Delegación de Firmas de los Ministros.

Se incluyen, por último, algunas disposiciones mediante las cuales se fijan orientaciones acerca de la distribución de las responsabilidades del financiamiento de los proyectos y de las actividades económicas promovidos y realizados a nivel regional, entre los diversos organismos nacionales y regionales actualmente con competencia en esta materia.

RAFAEL CALDERA
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

en uso de las atribuciones que le confieren los ordinales 1° y 10° del artículo 190 de la Constitución, y de conformidad con los artículos 6°, 19° y 24° del Decreto N° 492, de fecha 30 de diciem-

bre de 1958, sobre Coordinación de las Actividades del Ejecutivo en materia de Desarrollo Social y Económico en Consejo de Ministros,

Decreta:

el siguiente:

REGLAMENTO DE REGIONALIZACION ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1º A los fines de ordenación de las actividades de la administración pública nacional, estatal y municipal desarrolladas en todo el país, se divide el territorio nacional en las siguientes Regiones Administrativas:

1. Región Capital: integrada por el Area Metropolitana de Caracas, las demás áreas del Distrito Federal y del Estado Miranda y las Dependencias Federales.

2. Región Central: integrada por los Estados Aragua, Carabobo, Cojedes y Guárico.

3. Región Centro-Occidental: integrada por los Estados Falcón, Lara, Portuguesa y Yaracuy.

4. Región Zuliana: integrada por el Estado Zulia.

5. Región de los Andes: integrada por los Estados Barinas, Mérida, Táchira y Trujillo y el Distrito Páez del Estado Apure.

6. Región Sur: integrada por el Estado Apure, exceptuado el Distrito Páez, por el Distrito Cedeño del Estado Bolívar y por el Territorio Federal Amazonas.

7. Región Nor-Oriental: integrada por los Estados Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre.

8. Región de Guayana: integrada por el Estado Bolívar, exceptuado el Distrito Cedeño y por el Territorio Federal Delta Amacuro.

Parágrafo único: Los límites de las regiones administrativas podrán ser ajustados por el Ejecutivo Nacional de acuerdo con los resultados de la experiencia y con las necesidades futuras del país.

Artículo 2º Para fines estadísticos y censales y para todos los efectos administrativos se define como Area Metropolitana de Caracas el área comprendida por el Departamento Libertador y parte de la Parroquia Carayaca del Departamento Vargas del Distrito

Federal, el Distrito Sucre y los Municipios San Antonio, Carrizal y Cecilio Acosta del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda.

Los límites de la parte de la Parroquia Carayaca incluida en el Área Metropolitana de Caracas, son los siguientes: Por el Este y por el Sur, el límite entre el Departamento Libertador y el Departamento Vargas, y por el Oeste y por el Norte, desde el Alto de Pozo Negro, en los límites entre el Departamento Libertador y el Departamento Vargas, siguiendo por la Fila del Encantado y la Fila Rochela, cruzando la Quebrada Yaguara hasta el Punto de la Mata, encontrando nuevamente los límites entre el Departamento Libertador y el Departamento Vargas.

CAPITULO II

Del Comité Regional de Gobierno

Artículo 3º En cada Región Administrativa funcionará un Comité Regional de Gobierno (COREGO), integrado por los gobernadores de las entidades federales que formen parte de la misma, en carácter de agentes del Ejecutivo Nacional, por el Presidente de la Corporación de Desarrollo Regional correspondiente, y por el Director de la Oficina Regional de Coordinación y Planificación, quien actuará como Secretario Ejecutivo del Comité.

En la Región Zuliana, las funciones correspondientes al Comité Regional de Gobierno, serán ejercidas conjuntamente por el Gobernador del Estado Zulia, quien presidirá, por el Presidente de la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana y por el Director del Consejo Zuliano de Planificación y Promoción.

Artículo 4º El Comité Regional de Gobierno será presidido anualmente por uno de los Gobernadores que lo integran, conforme al orden alfabético de las entidades que forman la Región.

Artículo 5º Son atribuciones del Comité Regional de Gobierno:

1. Coordinar la ejecución de la política nacional de desarrollo y de ordenación territorial, conforme a lo establecido en el Plan de la Nación, y a los señalamientos que haga al respecto el Presidente de la República;

2. Promover la creación y funcionamiento de órganos apropiados para el desarrollo de la región y de las estructuras y mecanismos necesarios para lograr la mayor participación de sus pobladores en el análisis y formulación de políticas de desarrollo para la misma;

3. Propiciar el estudio y ejecución de proyectos que contribuyan al desarrollo de la región en concordancia con el Plan de

la Nación, previa aprobación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación;

4. Controlar la ejecución del Plan de la Nación en la parte relativa a la región, de acuerdo con las normas y procedimientos que establezca la Oficina Central de Coordinación y Planificación;

5° Coordinar los programas de desarrollo y las actividades de los servicios dependientes de la administración pública estatal, entre sí, y con los que realicen el Gobierno Nacional y los Concejos Municipales de la región, sin perjuicio de las facultades que la Constitución y las leyes atribuyan a estos últimos;

6° Vigilar la ejecución de los programas de desarrollo a cargo de la administración pública estatal conforme al Plan de la Nación y de los planes regionales que se establezcan;

7° Coordinar, entre sí, los programas de desarrollo y las actividades de los servicios dependientes de la Administración Pública Nacional realizados en la región;

8° Las demás que se le atribuyan en este Reglamento o por decisión del Presidente de la República.

Artículo 6° Las instrucciones y directivas nacionales serán dadas al Comité Regional de Gobierno por el Presidente de la República a través del Ministerio de Relaciones Interiores o de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República o del organismo que a tal efecto se comisione.

Artículo 7° El Presidente del Comité Regional de Gobierno tendrá las siguientes atribuciones:

1. Velar por el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el Comité Regional de Gobierno;

2. Representar al Comité Regional de Gobierno en el Consejo Nacional de Desarrollo Regional;

3. Las demás que le confiera el Comité Regional de Gobierno.

Artículo 8° Los funcionarios de la administración pública nacional que actúan en la región, prestarán al Comité Regional de Gobierno la colaboración que les sea requerida y le facilitarán la información que éste les solicite, para el cumplimiento de sus cometidos.

CAPITULO III

De las Convenciones de Gobernadores de los Estados y de los Territorios Federales

Artículo 9° A los fines de la evaluación de los planes, programas y proyectos regionales y estatales y de su coordinación con los planes

y presupuestos nacionales, los Gobernadores de los Estados y de los Territorios Federales se reunirán en Convención por lo menos una vez al año, en el primer semestre del mismo.

Parágrafo Unico. La organización de las Convenciones de Gobernadores de los Estados y de los Territorios Federales estará a cargo del Ministerio de Relaciones Interiores, a quien corresponde convocarlas previa autorización del Presidente de la República, y de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Artículo 10. Las Convenciones de Gobernadores de los Estados y de los Territorios Federales serán presididas por el Ministro de Relaciones Interiores o por quien éste expresamente designe a tal efecto.

CAPITULO IV

De la Coordinación y Planificación Regional

Artículo 11. En cada una de las regiones administrativas funcionará una Oficina Regional de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN) dependiente de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Las funciones correspondientes a la Oficina Regional de Coordinación y Planificación de la Región Capital serán ejercidas por la Dirección de Desarrollo Regional de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

Artículo 12. Son atribuciones de la Oficina Regional de Coordinación y Planificación:

1. Estudiar las necesidades de desarrollo de la región y esbozar los lineamientos del desarrollo regional;
2. Acopiar el material estadístico requerido para la elaboración de los planes regionales;
3. Estudiar la incidencia de las inversiones públicas y privadas en el desarrollo económico y social de la región;
4. Programar el desarrollo integral de la región conforme a las normas de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y dentro del ámbito del Plan de la Nación;
5. Evaluar los proyectos de desarrollo que se propongan en la región y propiciar su formulación conforme a las normas establecidas a tal efecto por la Oficina Central de Coordinación y Planificación;
6. Auxiliar al Comité Regional de Gobierno en el control de la ejecución del Plan de la Nación en la parte relativa a la región, de acuerdo con las normas y procedimientos que establezca la Oficina Central de Coordinación y Planificación;

7. Auxiliar al Comité Regional de Gobierno en las actividades de coordinación que éste realice;

8. Articular los planes urbanísticos que preparen los Concejos Municipales de la región con los que preparen los organismos nacionales;

9. Propiciar conjuntamente con los Gobernadores y los Concejos Municipales correspondientes el establecimiento de Oficinas Estadales y Municipales de Planificación y Presupuesto;

10. Asesorar a las administraciones estadales y municipales de la región en la elaboración y control de ejecución de sus presupuestos cuando tal servicio le sea requerido por el Gobernador o el Presidente del Concejo respectivo;

11. Colaborar con las fundaciones o corporaciones de desarrollo de la Región y con las Oficinas de Coordinación y Planificación de otras regiones;

12. Crear las comisiones de trabajo que estime conveniente para el mejor desarrollo de las facultades de coordinación, control y planificación, previa consulta al Comité Regional de Gobierno y la aprobación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación;

13. Las demás que le atribuyan las leyes, los reglamentos y las disposiciones del Presidente de la República y del Comité Regional de Gobierno.

Artículo 13. La Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República podrá encargar a otros organismos de desarrollo regional el cumplimiento total o parcial de cometidos o tareas atribuidos por este Decreto a la Oficina Regional de Coordinación y Planificación.

Artículo 14. El personal de la Oficina Regional de Coordinación y Planificación se compondrá de un Director y del personal técnico, de oficina y de servicio que el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación estime necesario.

El personal técnico será escogido preferentemente entre profesionales especializados en programación y planificación del desarrollo.

Artículo 15. El Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación señalará las etapas que cada Oficina Regional de Coordinación y Planificación deberá cumplir en la programación del desarrollo de la región.

Artículo 16. Los gobernadores y los funcionarios de la administración pública nacional que actúen en la región facilitarán a la Oficina Regional de Coordinación y Planificación toda la información que ésta requiera para el cumplimiento de las funciones que le asigna este Decreto.

Artículo 17. En cada una de las regiones administrativas funcionarán Comités Sectoriales Regionales de Coordinación (COSERCOS) integrados por los Delegados o Directores Regionales de los Ministerios, de los Institutos Autónomos y de las empresas del Estado responsables de las Delegaciones o Direcciones a que se refieren los artículos 27 y 28 y que conforman el sector y actúan en la región; por sendos representantes de los organismos estatales, municipales o privados que se consideren convenientes, y por un representante de la Oficina Regional de Coordinación y Planificación, quien actuará como Secretario del Comité.

Los Comités Sectoriales Regionales de Coordinación serán presididos por el Director de la Oficina Regional de Coordinación y Planificación o en su defecto por el Delegado o Director regional correspondiente al sector.

El Reglamento interno determinará las formalidades para la instalación de los Comités Sectoriales Regionales de Coordinación y las normas para su funcionamiento.

Artículo 18. Son atribuciones de los Comités Sectoriales Regionales de Coordinación:

1. Elaborar, una vez promulgada la Ley de Presupuesto, un programa anual de coordinación que contenga un cronograma de las principales actividades de cada organismo y de sus interrelaciones;

2. Revisar periódicamente el cumplimiento del programa anual de coordinación, hacer los ajustes que fueren necesarios e informar de todo ello al Comité Regional de Gobierno y a la Oficina Central de Coordinación y Planificación;

3. Actuar como organismo consultivo de la Oficina Regional de Coordinación y Planificación;

4. Las otras que se le atribuyan en este Reglamento o por decisión del Presidente de la República.

Artículo 19. Se crea en cada una de las regiones administrativas un Consejo Regional de Desarrollo, de carácter consultivo, integrado así: a) los miembros del Comité Regional de Gobierno; b) un representante de cada uno de los Ministerios; c) los presidentes de las Asambleas Legislativas; d) dos representantes de los Concejos Municipales, miembros de los mismos, por cada uno de los Estados que integran la Región; e) dos representantes de los sectores culturales de los cuales uno por lo menos lo será de las universidades; f) un representante de los colegios profesionales; g) dos representantes de los sectores laborales y campesino; h) dos representantes de los sectores de la producción, comercio y servicios.

Las reuniones del Consejo Regional de Desarrollo serán presididas por el Gobernador a quien corresponda presidir el Comité de Gobierno Regional.

El Director de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región será el Secretario Ejecutivo del Consejo Regional de Desarrollo.

Artículo 20. El Consejo Regional de Desarrollo se reunirá de ordinario, por lo menos una vez al año, en la oportunidad que determine el Reglamento Interno, o extraordinariamente a solicitud de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, del Comité Regional de Gobierno o de la mitad más uno de sus miembros.

El Director de la Oficina Regional de Coordinación y Planificación o quien haga sus veces será el encargado de efectuar la convocatoria.

Artículo 21. Son atribuciones del Consejo Regional de Desarrollo:

1. Conocer de la situación económica y social de la región y de los planes de desarrollo;
2. Proponer el estudio de problemas y la revisión de programas regionales;
3. Sugerir lineamientos de políticas económicas y sociales para la región;
4. Estudiar aquellas materias que le someta el Comité Regional de Gobierno o la Oficina Regional de Coordinación y Planificación;
5. Las demás que se le atribuyan en este Reglamento o por la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

CAPITULO V

Del Consejo Nacional de Desarrollo Regional

Artículo 22. Se crea un Consejo Nacional de Desarrollo Regional, de carácter consultivo, el cual funcionará en la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, y estará presidido por el Jefe de la Oficina.

Artículo 23. El Consejo Nacional de Desarrollo Regional estará integrado por: a) los miembros del Directorio de la Oficina Central de Coordinación y Planificación; b) los Gobernadores que presiden los Comités Regionales de Gobierno; c) los Presidentes de las Corporaciones de Desarrollo Regional o del organismo que haga sus veces en las regiones donde estas no existan; d) los

Directores de las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación o quien haga sus veces donde no funcionen tales Oficinas; e) el Presidente del Organismo Económico que agrupe a la mayoría de las diversas organizaciones empresariales del país; f) el Presidente del Organismo que agrupe a la mayoría de las organizaciones laborales del país; g) el Presidente del Organismo que agrupe a la mayoría de las organizaciones campesinas del país; y h) el Director de Desarrollo Regional de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, quien actuará como Secretario Ejecutivo del Consejo.

Parágrafo Único. En las oportunidades que lo considere conveniente el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación podrá invitar a participar en las deliberaciones del Consejo Nacional de Desarrollo Regional a representantes de los organismos encargados en el país de la ayuda técnica y financiera a los Municipios del país, con el objeto de contribuir al fortalecimiento de proyectos concretos de desarrollo de la comunidad y fomento municipal, así como de los que se ocupan de promover la cooperación intermunicipal.

Artículo 24. El Consejo Nacional de Desarrollo Regional se reunirá, por lo menos, una vez al año, en la oportunidad y conforme se determine en el Reglamento Interno.

Artículo 25. Son atribuciones del Consejo Nacional de Desarrollo Regional:

1. Conocer de las situaciones económicas y sociales de las diversas regiones y de los planes de desarrollo regional y verificar su armonización;

2. Proponer al Ejecutivo Nacional, a través de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, políticas económicas y sociales, con carácter nacional, relativas al desarrollo regional;

3. Sugerir la realización de estudios de carácter regional;

4. Promover entre las organizaciones y federaciones económicas, laborales y profesionales, nacionales y regionales, la adopción de la división regional establecida, a los fines del funcionamiento de las mismas;

5. Estudiar aquellas materias que someta a su consideración el Presidente de la República, el Consejo de Ministros, el Comité Interministerial al cual se asignen las cuestiones relativas al desarrollo regional, o el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación;

6. Las demás que se le atribuyan en este Reglamento o por disposición del Presidente de la República.

Los ministerios, los institutos autónomos y las empresas del estado prestarán al Consejo Nacional de Desarrollo Regional toda la cola-

boración que le sea requerida para el mejor cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas.

CAPITULO VI

De la Desconcentración de la Administración Pública Nacional

Artículo 26. Los ministerios y los institutos autónomos deberán definir su ámbito de acción administrativa conforme a las regiones administrativas establecidas en el artículo 2º y adaptar progresivamente sus zonas y demarcaciones regionales a dichas regiones administrativas.

El Ejecutivo Nacional podrá crear áreas de programación especial y sub-regiones técnicas o administrativas, cuando existan razones debidamente comprobadas, oída la opinión de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Las áreas de programación especial podrán establecerse, independientemente de las regiones administrativas, cuando el desarrollo de algún programa o proyecto específico o la explotación de determinados recursos así lo exija.

Las sub-regiones técnicas o administrativas podrán crearse dentro del marco de las regiones administrativas, con el objeto de solucionar problemas de zonas menos dinámicas en el desarrollo global de la región administrativa y hasta tanto se superan dichas diferencias.

Artículo 27. Los diversos organismos de la administración pública nacional y descentralizada que lleven a cabo actividades en las regiones a través de administraciones regionales, deberán establecer a nivel de cada región una Delegación o Dirección Regional, para la programación y coordinación de la ejecución de dichas actividades, en tanto no sea contrario a la naturaleza del servicio prestado.

El establecimiento o no de las Delegaciones o Direcciones Regionales y la escogencia de sus sedes por parte de los Ministerios e Institutos Autónomos deberá realizarse oída la opinión de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

Artículo 28. Los Ministros delegarán, en la medida de lo posible, la firma en los funcionarios que tengan a su cargo direcciones o dependencias regionales, sobre los asuntos que conciernen a la región, de conformidad con el Reglamento de Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional.

Artículo 29. Los ministerios, institutos autónomos y empresas del Estado que tengan oficinas en las regiones, para proceder a efectuar el traslado de la sede de las mismas o realizar cambios que des-

mejoren la situación existente para la colectividad dentro de la cual están ubicadas, deberán consultar previamente a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, la cual dictaminará al respecto, oída la opinión del Comité Regional de Gobierno.

CAPITULO VII

Del Financiamiento del Desarrollo Regional

Artículo 30. Las actividades de la administración pública nacional, de carácter no bancario, tendientes a la concesión de créditos en las regiones para el financiamiento de proyectos de desarrollo, serán canalizadas preferentemente a través de las corporaciones de desarrollo regional.

CAPITULO VIII

Disposiciones Transitorias y Finales

Artículo 31. Hasta tanto sean promovidos los mecanismos de carácter financiero correspondientes a la Corporación de los Andes y Corporación Venezolana de Guayana y en las otras regiones del país, donde no funcionen corporaciones de desarrollo regional, las actividades de financiamiento de la administración pública nacional tendientes al desarrollo regional de las mismas, y de carácter no bancario, se realizarán preferentemente a través de la Corporación Venezolana de Fomento.

Artículo 32. Dentro del lapso comprendido entre la fecha de este Decreto y el 1º de enero de 1973, deberá completarse la adaptación de las distintas zonas y administraciones regionales dependientes de los ministerios y de los institutos autónomos y empresas del estado a las regiones definidas en el artículo 2º y establecerse las Delegaciones o Direcciones Regionales señaladas en el artículo 27º.

El Ejecutivo Nacional, oída la opinión de la Oficina Central de Coordinación y Planificación ante quien deberá ser hecha la solicitud correspondiente, podrá establecer excepciones temporales o permanentes a solicitud de la dependencia respectiva y por razones debidamente comprobadas.

Artículo 33. La Corporación de los Andes y la Corporación Venezolana de Guayana ejercerán, además de las atribuciones que les señalan las leyes y decretos respectivos, las que el presente Decreto confiere a la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región, en la Región de los Andes y en la Región de Guayana, respectivamente. Estas atribuciones las ejercerán de acuerdo con las normas que establezca la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Artículo 34. La Oficina Regional de Coordinación y Planificación de la Región Capital, ejercerá las atribuciones que el Decreto N° 1255, del 26 de noviembre de 1968, confiere al Comisionado Metropolitano de Transporte.

Artículo 35. Se exceptúan de las disposiciones del presente Decreto los servicios relativos a la defensa nacional y a la seguridad del Estado.

Artículo 36. Se deroga el Decreto N° 72 del 11 de junio de 1969.

Artículo 37. Los Ministros del Despacho quedan encargados de la ejecución del presente Decreto.

Dado en Caracas, a los cinco días del mes de abril de mil novecientos setenta y dos. — Año 162° de la Independencia y 114° de la Federación.

(L. S.)

R. CALDERA.

Refrendado:
El Encargado del Ministerio de Relaciones Interiores,
(L. S.)

Alberto Palazzi

Refrendado:
El Ministro de Relaciones Exteriores,
(L. S.)

Aristides Calvani

Refrendado:
El Ministro de Hacienda,
(L. S.)

Pedro R. Tinoco, hijo

Refrendado:
El Ministro de la Defensa,
(L. S.)

Jesús Carbonell Izquierdo

Refrendado:
El Ministro de Fomento,
(L. S.)

Héctor Hernández Carabaño

Refrendado:
El Ministro de Obras Públicas,
(L. S.)

José Curiel Rodríguez

Refrendado:
El Ministro de Educación,
(L. S.)

Enrique Pérez Olivares

Refrendado:
El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,
(L. S.)

J. J. Mayz Lyon

Refrendado:
El Ministro de Agricultura y Cría,
(L. S.)

Daniel Scott Cuervo

Refrendado:
El Ministro del Trabajo,
(L. S.)

Nectario Andrade Labarca

Refrendado:
El Ministro de Comunicaciones,
(L. S.)

Enrique Bustamante Luciani

Refrendado:
El Ministro de Justicia,
(L. S.)

Edilberto Escalante

Refrendado:
El Ministro de Minas e Hidrocarburos,
(L. S.)

Hugo Pérez La Salvia

Refrendado:
El Ministro de Estado,
(L. S.)

Alfredo Rodríguez Amengual

PROYECTO DE LEY ORGANICA DEL
MINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO
URBANISTICO ³¹⁴

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

Decreta:

la siguiente

LEY ORGANICA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA
Y DESARROLLO URBANISTICO

Artículo 1º Se crea el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico, al cual corresponderán las atribuciones y competencias que se le asignan por la presente Ley.

Artículo 2º El Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico tendrá a su cargo la actuación del Ejecutivo Nacional en materia de vivienda y desarrollo urbanístico y el establecimiento y ejecución de normas, sistemas y programas que tengan por finalidad lograr la colaboración de los distintos órganos del poder público que realicen actividades relacionadas con el urbanismo y la vivienda.

Artículo 3º Corresponde al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico lo concerniente a:

1º La coordinación y vigilancia de los programas de organismos nacionales que tengan atribuida actuación urbanística.

2º Las relaciones con los organismos estatales y municipales que tengan atribuida actuación urbanística.

3º La aplicación, con fines urbanísticos, de la legislación nacional relacionada con la ordenación territorial y el uso del suelo.

4º El planeamiento, la construcción y la administración de obras de renovación urbana, de urbanizaciones, de nuevas ciudades y de viviendas urbanas y rurales.

314. Elaborado por la Comisión *ad-honorem* designada por Resoluciones conjuntas del Ministro de Obras Públicas y del Ministro de Estado para la Vivienda de 4 de septiembre y 14 de octubre de 1970 de la cual formó parte el Presidente de la Comisión de Administración Pública.

5º La coordinación del crédito inmobiliario urbano y rural otorgado por el Ejecutivo Nacional y sus dependencias para el financiamiento de la vivienda y del desarrollo urbanístico.

6º La intervención del Ejecutivo Nacional en materia de fijación de alquileres de viviendas, locales comerciales e industriales y de otros destinados a fines similares.

7º El planeamiento, la construcción, la reforma, la ampliación y la administración de acueductos, cloacas, drenajes y obras similares, urbanas y rurales.

8º La coordinación de los servicios públicos necesarios para el desarrollo de los planes nacionales de vivienda y urbanismo.

9º La aplicación de las normas técnicas nacionales relativas a urbanismo, arquitectura, medio ambiental, construcción, mantenimiento y conservación de las construcciones.

10. La coordinación y supervisión de las actividades nacionales, estatales y privadas de ingeniería sanitaria en materia de construcción y la coordinación de las actividades que en esta materia realicen las municipalidades.

11. La investigación científica del urbanismo, de la arquitectura, y de la construcción y de su respectivo régimen administrativo.

12. La preparación técnica del personal necesario para el cabal cumplimiento de sus funciones.

13. Las relaciones y la supervisión del funcionamiento de los institutos autónomos adscritos al Ministerio.

14. Las demás que le atribuyan las leyes y los reglamentos.

Artículo 4º Se incorporan al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico la Dirección de Planeamiento Urbano del Ministerio de Obras Públicas, la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento y las divisiones de Vivienda Rural y de Acueductos Rurales del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Artículo 5º Se adscribe el Banco Obrero al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico.

Artículo 6º Se adscriben al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico, en las materias propias de su competencia y desde la oportunidad que determine el Presidente de la República, el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo y el Instituto Nacional de Obras Sanitarias. Estos institutos conservarán, además, la adscripción que tienen en virtud de sus correspondientes leyes de creación.

Artículo 7º Corresponderá al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico las relaciones con la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN).

INDICES

INDICE DE GRAFICOS

TOMO I

REFORMA ESTRUCTURAL

Nº de Gráfico

1. Despacho del Presidente de la República	218
2. Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República	220
3. Oficina Central de Personal	222
4. Oficina Central de Información	224
5. Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República	228
6. Relación entre las instituciones y los sistemas funcionales ubicados en la Presidencia de la República y las oficinas asesoras y auxiliares de los Ministerios	230
7. Base estructural para la reforma de los sectores de actividad pública	232
8. Administración Pública Nacional. Organograma Estructural actual. Marzo 1972	242
9. Organización tipo del Despacho de un Ministro	248
10. Reforma estructural para una administración por sistema	250
11. Distribución de los programas que actualmente ejecuta la Administración Pública Nacional entre los sectores de actividad propuestos	268

REFORMA MACRO-ESTRUCTURAL DE LOS MINISTERIOS

11.A Grupo A. Política, Defensa y Seguridad Pública	270
12. 1. Ministerio de Relaciones Interiores	270

Nº de Gráfico

13.	2.	Ministerio de Relaciones Exteriores	270
14.	3.	Ministerio de la Defensa	272
15.	4.	Ministerio de Justicia	272
15.	A Grupo B.	Desarrollo Económico	274
16.	5.	Ministerio de Hacienda	274
17.	6.	Ministerio de Industria y Comercio	278
18.	7.	Ministerio de Minas e Hidrocarburos	280
19.	8.	Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales	282
19.	A Grupo C.	Desarrollo Social	286
20.	9.	Ministerio de Desarrollo Social	286
21.	10.	Ministerio del Trabajo y Seguridad Social	288
22.	11.	Ministerio de Educación	288
22.	A Grupo D.	Desarrollo Físico y Ordenación Territorial	290
23.	12.	Ministerio de Sanidad	290
24.	13.	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	290
25.	14.	Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones	292
26.		Administración Pública Nacional. Organograma estructural propuesto	294

REGIONALIZACION

27.	Caso A.	Desconcentración de un Ministerio. Unidades de campo dispersas	412
28.	Caso B.	Desconcentración de un Ministerio. Oficina regional polivalente	412
29.	Caso C.	Desconcentración de un Ministerio. Oficina de Coordinación de zonas	412
30.		Estructura de una Gobernación 1971	426
31.		Proceso de desconcentración y concentración de actividades para la regionalización	430
32.		Esquema de la estructura prevista en el Decreto Nº 929 sobre regionalización (1972)	456
33.		Integración y atribuciones de los comités sectoriales regionales de coordinación (COSERCO-Decreto Nº 929)	458
34.		Integración y atribuciones de los Consejos Regionales de Desarrollo	458

REFORMA MICRO-ESTRUCTURAL EN LOS MINISTERIOS

35.		Niveles de acción administrativa	478
36.		Organización interna de los Ministerios	496
37.		Ministerio de Relaciones Interiores	498
38.		Ministerio de Relaciones Exteriores	500

Nº de Gráfico

39.	Ministerio de Hacienda	502
40.	Ministerio de Fomento	506
41.	Ministerio de Obras Públicas	512
42.	Ministerio de Educación	516
43.	Ministerio de Sanidad y Asistencia Social	518
44.	Ministerio de Agricultura y Cría	520
45.	Ministerio del Trabajo	522
46.	Ministerio de Comunicaciones	524
47.	Ministerio de Justicia	526
48.	Ministerio de Minas e Hidrocarburos	530

INDICE GENERAL

PRESENTACION Y RESUMEN	XIII
RECONOCIMIENTO	XXXI

PRIMERA PARTE

LA REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES	3
--------------------	---

CAPITULO SEGUNDO

EL OBJETIVO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA: LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO	7
I. Introducción	7
II. El papel del Estado en el proceso de desarrollo	8
III. La Administración para el desarrollo	10

CAPITULO TERCERO

LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO	11
I. Introducción	11
II. Adscripción de la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación	12
III. Reglamentación de la Comisión de Administración Pública ...	12

CAPITULO CUARTO

LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	17
I. Introducción	17
II. La reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública	19
III. La instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa.	20
IV. Los lineamientos generales de la reforma administrativa	25

CAPITULO QUINTO

LA PROGRAMACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA ..	29
--------------------------------------------------------	-----------

APENDICES

PRIMERA PARTE

APENDICE Nº 1

Allan-R. Brewer-Carías

LAS TRANSFORMACIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO	35
I. <i>Introducción</i>	35
II. <i>La problemática en los países subdesarrollados</i>	37
III. <i>Las transformaciones en las estructuras</i>	41
IV. <i>El papel del Estado en la transformación de las estructuras</i>	46
V. <i>La reforma de la estructura estatal</i>	51
VI. <i>La reforma administrativa</i>	53
VII. <i>Conclusión</i>	71

APENDICE Nº 2

LA REFORMA ADMINISTRATIVA, PARTE IV, B, DEL PROGRAMA DE GOBIERNO DE RAFAEL CALDERA, PRESIDENTE DE VENEZUELA 1969-1974	73
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

1. <i>Lineamientos Generales</i>	73
2. <i>La Reforma Estructural</i>	74

2.1 <i>La Reforma Orgánica</i>	74
2.1.1 <i>Líneamientos Generales</i>	74
2.1.2 <i>La reestructuración de los Altos Niveles de la Administración Pública Nacional</i>	75
2.1.2.1 <i>Líneamientos Generales</i>	75
2.1.2.1.1 <i>Introducción</i>	75
2.1.2.1.2 <i>La Presidencia de la República</i>	75
2.1.2.1.2.2 <i>Secretaría de la Planificación</i>	76
2.1.2.1.2.3 <i>Secretaría para la Promoción Popular</i>	76
2.1.2.1.2.4 <i>Secretaría para la Reforma Administrativa</i>	76
2.1.2.1.2.5 <i>La Secretaría de Información y Propaganda</i>	77
2.1.2.1.2.6 <i>La Secretaría de la Presidencia de la República</i>	77
2.1.2.1.2.7 <i>Los Programas Nacionales de la Presidencia</i>	77
2.1.2.1.3 <i>El Consejo de Ministros</i>	78
2.1.3 <i>La Reestructuración Ministerial</i>	78
2.1.4 <i>La Reestructuración de los Institutos Autónomos y las Empresas del Estado</i>	80
2.1.4.1 <i>Líneamientos Generales</i>	80
2.1.4.2 <i>La Reforma de las formas jurídicas y del control.</i>	80
2.1.4.2.1 <i>Formas jurídicas</i>	80
2.1.4.2.1.1 <i>Entes con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado</i>	80
2.1.4.2.1.2 <i>Entes sin personalidad jurídica propia</i>	81
2.1.4.2.2 <i>El control</i>	81
2.1.4.2.2.1 <i>El Control Parlamentario</i> ..	81
2.1.4.2.2.2 <i>El Control Administrativo</i> ..	81
2.1.4.2.2.3 <i>El Control de la Contraloría General de la República</i> ...	82
2.1.4.2.3 <i>Soluciones Inmediatas</i>	82
2.1.5 <i>La Administración Regional y Municipal</i>	83

2.1.5.1	<i>Líneas Generales</i>	83
2.1.5.2	<i>La Administración Regional</i>	83
2.1.5.3	<i>La Administración Municipal</i>	84
2.2	<i>La Reforma Burocrática</i>	86
2.2.1	<i>Lineamientos Generales</i>	86
3.	<i>La Reforma Funcional</i>	87
3.1	<i>Asuntos Generales</i>	87
3.2	<i>Racionalización de las Competencias</i>	87
3.3	<i>Desconcentración y descentralización</i>	88
3.4	<i>Procedimientos y Métodos</i>	89
3.5	<i>Institucionalización de sistemas de consulta con sectores populares</i>	90
3.6	<i>Delegación de ejecución de programas</i>	91

APENDICE Nº 3

Tomás Polanco

	REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA (PUNTOS DE COINCIDENCIA)	93
	<i>Presentación</i>	93
	<i>Advertencia</i>	94
1.	<i>Falta de organización técnica en muchos servicios administrativos</i> ..	96
2.	<i>Falta de conocimientos y preocupación, de parte de los dirigentes de la Administración Pública, por la reforma de la misma</i>	97
3.	<i>Falta de personal adecuado</i>	97
4.	<i>Multiplicidad de funciones</i>	98
5.	<i>Elevado costo de la Administración Pública</i>	98
1.	<i>Estudio de la reforma de las leyes que rigen el funcionamiento de la Administración Pública y determinación de los principios rectores que han de servir para la referida reforma</i>	99
2.	<i>La Carrera Administrativa</i>	100
3.	<i>Reexamen de la organización administrativa nacional</i>	101
4.	<i>Los Institutos Autónomos</i>	102
5.	<i>El mejoramiento de los sistemas de control</i>	103
6.	<i>La actividad de los Ministros</i>	104

APENDICE Nº 4

DECRETO Nº 28 DE 9 DE ABRIL DE 1969, MEDIANTE EL CUAL SE ADSCRIBIO LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA A LA OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION 107

APENDICE Nº 5

DECRETO Nº 103 DE 23 DE JULIO DE 1969, REGLAMENTARIO DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA 109

APENDICE Nº 6

DECRETO Nº 141 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 1969, MEDIANTE EL CUAL SE INSTRUMENTARON LOS MECANISMOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA 115

APENDICE Nº 7

INSTRUCCION RA-1 DE 13 DE MAYO DE 1970, MEDIANTE LA CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL 123

Sumario 123

I. *Introducción* 126
II. *La Reforma Estructural* 128
III. *La Reforma Funcional* 134
IV. *La Reforma de la Función Pública* 143
V. *Advertencias Finales* 150

ANEXO Nº 1

Instituciones públicas nacionales a las cuales está dirigida la instrucción presidencial que establece los lineamientos generales de la reforma de la Administración Pública Nacional 152

APENDICE Nº 8

LA REFORMA ADMINISTRATIVA, CAPITULO VI DEL IV PLAN DE LA NACION (1970-1974) 157

1. <i>Introducción</i>	157
1.1 <i>Antecedentes</i>	157
1.2 <i>El objetivo de la Reforma. La Administración Pública para el Desarrollo</i>	159
1.2.1 <i>El papel del Estado en el proceso de desarrollo</i>	160
1.2.2 <i>La Administración para el desarrollo</i>	162
1.3 <i>La estrategia de la Reforma Administrativa</i>	163
1.4 <i>Áreas para la programación de la Reforma Administrativa</i>	164
2. <i>La Reforma Estructural</i>	165
2.1 <i>Introducción</i>	165
2.2 <i>La reforma macro-estructural</i>	167
2.2.1 <i>La Reforma de los organismos de la Presidencia de la República</i>	169
2.2.2 <i>La Reforma de los Ministerios</i>	170
2.2.3 <i>La Reforma de la Administración Descentralizada</i>	174
2.3 <i>La Reforma micro-estructural</i>	179
3. <i>La Reforma Funcional</i>	181
3.1 <i>Los Sistemas Administrativos</i>	181
3.2 <i>Los Sistemas Funcionales</i>	183
3.2.1 <i>Los Sistemas Asesores</i>	184
3.2.2 <i>Los Sistemas Auxiliares</i>	185
3.3 <i>La Reforma de los Procedimientos Administrativos</i>	186
3.4 <i>La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Pública</i>	187
4. <i>La Reforma de la Función Pública</i>	188
4.1 <i>Introducción</i>	188
4.2 <i>Aspectos Generales de la Reforma</i>	188
5. <i>El Plan General de Reforma Administrativa</i>	190
5.1 <i>Aprobación y Ejecución del Plan</i>	190

SEGUNDA PARTE

LA REFORMA ESTRUCTURAL

CAPITULO PRIMERO

INTRODUCCION	195
--------------------	-----

CAPITULO SEGUNDO

LA REFORMA MACRO-ESTRUCTURAL	203
I. <i>Introducción</i>	203
II. <i>Las metas del Programa</i>	205
1. Las metas a mediano plazo: El diagnóstico de la Administración Pública Nacional	205
1.1 Introducción	205
1.2 El procedimiento metodológico	205
1.3 El procedimiento para la recolección de la información	212
1.4 El procesamiento de la información y elaboración de resultados	214
2. Las metas a largo plazo: Plan de reforma macro-estructural	214
III. <i>La reforma de los organismos de la Presidencia de la República</i>	217
1. Introducción	217
2. El Despacho del Presidente de la República	219
2.1 Sentido general de la reforma	219
2.2 Las Asesorías del Presidente	219
2.3 La Secretaría Privada	219
2.4 La Guardia Presidencial	219
3. El Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República	220
3.1 Sentido general de la reforma	220
3.2 El Despacho del Ministro Secretario General de la Presidencia	221
3.3 La Consultoría Jurídica del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia	221
3.4 La Dirección de Administración de la Presidencia de la República	221
3.5 La Oficina Central de Personal	222
3.5.1 Aspectos generales	222
3.5.2 La Dirección de Estudios	222
3.5.3 La Dirección de Implantación e Inspección	222
3.5.4 La Dirección de Registro y Control	223
3.5.5 Los órganos ministeriales del Sistema de Administración de Personal	223
3.6 La Oficina Central de Información	223
3.6.1 Sentido general de la reforma	223
3.6.2 La Dirección Nacional de Información ...	224

3.6.3	La Dirección Nacional de Planificación Informativa	225
3.6.4	Los órganos ministeriales o sectoriales del sistema de información	225
4.	El Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República	226
4.1	Sentido general de la reforma	226
4.2	El Despacho del Ministro de Coordinación y Planificación de la Presidencia	227
4.3	La Oficina Central de Planificación	228
4.3.1	Sentido general de la reforma	228
4.3.2	El Despacho del Director General de Planificación	228
4.3.3	La Dirección Nacional de Planificación Económica	229
4.3.4	La Dirección Nacional de Planificación Física y Ordenación Territorial	229
4.3.5	La Dirección Nacional de Planificación Social	229
4.3.6	La Dirección Nacional de Planificación Administrativa	230
4.4	La Oficina Central de Presupuesto	230
4.5	La Oficina Central de Estadísticas	230
4.6	La Oficina Central de Información	230
4.7	Los órganos ministeriales o sectoriales de los sistemas de planificación nacional y regional, de reforma administrativa y de estadísticas	230
4.8	La Escuela Nacional de Administración Pública	231
5.	La Procuraduría General de la República	232
6.	El Consejo de Ministros	233
6.1	Sentido general de la reforma	233
6.2	El Consejo de Ministros	233
6.3	Las Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros	234
6.4	Los Comités de Trabajo de los Consejos de Ministros	236
IV.	<i>La reforma de los Ministerios</i>	236
1.	Situación actual de las competencias ministeriales	236
2.	Sentido general de la reforma	244
2.1	El fortalecimiento de la estructura ministerial	244
2.2	La sectorialización de las actividades públicas	250
3.	La reforma de los Ministerios del grupo de Política, Defensa y Seguridad Social	269
3.1	El Ministerio de Relaciones Interiores	269

3.2	El Ministerio de Relaciones Exteriores	270
3.3	El Ministerio de Defensa	271
3.4	El Ministerio de Justicia	272
4.	La reforma de los Ministerios del grupo de Desarrollo Económico	273
4.1	El Ministerio de Hacienda	273
4.2	El Ministerio de Industria y Comercio	276
4.3	El Ministerio de Minas e Hidrocarburos	280
4.4	El Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales	281
5.	La reforma de los Ministerios del grupo de Desarrollo Social	284
5.1	El Ministerio de Desarrollo Social	284
5.2	El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social	286
5.3	El Ministerio de Educación	288
5.4	El Ministerio de Sanidad	289
6.	La reforma de los Ministerios del grupo de Desarrollo Físico y Ordenación Territorial	290
6.1	El Ministerio de Vivienda y Urbanismo	290
6.2	El Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones	291
V.	<i>La reforma de la Administración descentralizada</i>	295
1.	La situación de la Administración Descentralizada	295
1.1	Introducción	295
1.2	El desarrollo de la Administración Descentralizada	300
1.3	Las diversas formas jurídicas adoptadas en el proceso de descentralización administrativa	306
1.3.1	Introducción	306
1.3.2	Los Establecimientos Públicos	307
1.3.2.1	Los Establecimientos Públicos Institucionales	307
1.3.2.2	Los Establecimientos Públicos Corporativos	309
1.3.2.3	Los Establecimientos Públicos Asociativos o de Economía Mixta	310
1.3.2.4	Los Establecimientos Públicos Irregulares	311
1.3.3	Los establecimientos de interés público	312
1.3.3.1	Las Empresas del Estado	312
1.3.3.2	Las Asociaciones Civiles de Interés Público	314
1.3.3.3	Las Fundaciones de Interés Público	315

1.4	Importancia de la Administración Descentralizada ..	315
1.4.1	Importancia funcional de la Administración Descentralizada	316
1.4.2	Importancia económica y financiera de la Administración Descentralizada	318
1.4.2.1	Consideraciones generales	318
1.4.2.2	Los Institutos de Servicio	322
1.4.2.3	Los intermediarios financieros ..	324
1.4.2.4	Las empresas públicas	326
2.	La deformación de la Administración Descentralizada ...	337
2.1	Introducción	337
2.2	Las consecuencias de orden jurídico	338
2.3	Las consecuencias de orden administrativo	340
2.3.1	La distribución de los programas entre los Ministerios y los entes descentralizados	340
2.3.2	La adscripción inadecuada de algunos entes descentralizados	342
2.3.3	Los supuestos de duplicidad o superposición de funciones	343
2.4	Las consecuencias de la desintegración de la Administración Descentralizada en el Sistema de Planificación Sectorial	344
2.4.1	Participación de los entes descentralizados en la formulación de planes	345
2.4.2	La participación de los entes descentralizados en la ejecución de los planes	346
2.5	Las consecuencias de la desintegración de la Administración Descentralizada en el resto de los sistemas administrativos	346
3.	La reforma de la Administración Descentralizada	349
3.1	Introducción	349
3.2	Los intentos de reforma	349
3.2.1	La Ley de Medidas Económicas de Urgencia	349
3.2.2	El Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional	351
3.2.2.1	Análisis del Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional	351
3.2.2.2	Balance crítico	356
3.2.3	Las Leyes de Presupuesto	357

3.3	Las bases para la reforma	358
3.3.1	Introducción	358
3.3.2	Las formas jurídicas de la Administración Descentralizada	359
3.3.3	La sectorialización de la actividad de la Administración Descentralizada	365
3.3.4	El fortalecimiento de la Administración Central y de los medios de control sobre la Administración Descentralizada	369
3.4	Las propuestas de reforma	374
3.4.1	La reforma de los entes descentralizados del Sector Defensa	374
3.4.2	La reforma de los entes descentralizados del Sector Finanzas	375
3.4.3	La reforma de los entes descentralizados del Sector Desarrollo Industrial	375
3.4.4	La reforma de los entes descentralizados del Sector Comercio	377
3.4.5	La reforma de los entes descentralizados del Sector Turismo	378
3.4.6	La reforma de los entes descentralizados del Sector Hidrocarburos y Minería	378
3.4.7	La reforma de los entes descentralizados del Sector Desarrollo Agropecuario	379
3.4.8	La reforma de los entes descentralizados del Sector Promoción Social	380
3.4.9	La reforma de los entes descentralizados del Sector Desarrollo Cultural	382
3.4.10	La reforma de los entes descentralizados del Sector Previsión y Seguridad Social	382
3.4.11	La reforma de los entes descentralizados del Sector Salud	383
3.4.12	La reforma de los entes descentralizados del Sector Desarrollo Urbano y Vivienda	383
3.4.13	La reforma de los entes descentralizados del Sector Transporte	384
3.4.14	La reforma de los entes descentralizados del Sector Comunicaciones	385
3.4.15	La reforma de los entes descentralizados del Sector Recursos Naturales Renovables	385
3.4.16	La reforma de los entes descentralizados de desarrollo regional	385

VI. <i>La reforma de la Administración regional</i>	386
1. Introducción	386
2. Situación actual del proceso de regionalización	392
2.1 Antecedentes	392
2.2 Estudios previos para la definición de regiones	395
2.3 El Decreto Nº 72 sobre Regionalización	397
2.4 Implementación del Decreto Nº 72 y evaluación de la operatividad del mismo	400
3. Las bases para la reforma de la administración regional ..	409
3.1 La regionalización de la Administración Pública Nacional	410
3.1.1 La organización para la coordinación y planificación a nivel regional	410
3.1.2 La toma de decisión a nivel regional	417
3.2 La concentración participativa del nivel estatal y local hacia la región	422
3.2.1 Introducción	422
3.2.2 La concentración participativa del nivel estatal hacia la región	424
3.2.3 La concentración participativa del nivel municipal hacia la región	428
3.3 El establecimiento de un sistema regional de planificación	430
3.3.1 Introducción	430
3.3.2 Los mecanismos institucionales de planificación a nivel regional	431
3.3.3 Los órganos regionales de concertación y participación	437
3.3.4 El proceso de planificación regional	441
3.4 La creación o redefinición de los organismos regionales para la promoción y el financiamiento del desarrollo económico y social	446
3.4.1 Introducción	446
3.4.2 La estrategia para la reforma de las corporaciones regionales de desarrollo	446
3.4.3 La implementación de la reforma de las corporaciones regionales	449
4. Conclusión: La reforma del Decreto Nº 72 sobre Regionalización Administrativa	452
4.1 Introducción	452
4.2 La estructuración de un nivel administrativo y de gobierno a nivel de región	453

4.2.1	Las regiones administrativas	453
4.2.2	La desconcentración administrativa en las regiones	455
4.2.3	Los órganos para un gobierno regional: El Comité Regional de Gobierno	456
4.3	La coordinación y planificación a nivel de región ..	457
4.3.1	Los Comités Sectoriales Regionales de Coordinación	457
4.3.2	La planificación regional	458
4.3.3	La Oficina Regional de Coordinación y Planificación	459
4.4	El financiamiento al desarrollo regional	459
4.5	El Consejo Nacional de Desarrollo Regional	460

CAPITULO TERCERO

LA REFORMA MICRO-ESTRUCTURAL EN LOS MINISTERIOS

I.	<i>Introducción: las metas a corto plazo</i>	463
II.	<i>Sentido general de la reforma</i>	471
1.	La reconcentración de funciones	471
2.	La delegación de atribuciones	473
3.	La redefinición de los niveles de acción administrativa ...	477
III.	<i>El Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios de 10 de febrero de 1971</i>	479
1.	Orientación del Reglamento	479
2.	Legalidad del Reglamento	481
3.	El criterio de la Procuraduría General de la República ...	483
4.	El criterio de la Contraloría General de la República ...	488
5.	Análisis del Reglamento	492
IV.	<i>La reforma sugerida para el Ministerio de Relaciones Interiores</i>	496
V.	<i>La reforma sugerida en el Ministerio de Relaciones Exteriores</i>	498
VI.	<i>La reforma realizada en el Ministerio de Hacienda</i>	500
VII.	<i>La reforma propuesta en el Ministerio de Fomento</i>	503
VIII.	<i>La reforma realizada en el Ministerio de Obras Públicas</i>	506
IX.	<i>La reforma propuesta en el Ministerio de Educación</i>	512
X.	<i>La reforma propuesta en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social</i>	516
XI.	<i>La reforma sugerida en el Ministerio de Agricultura y Cría</i> ...	518
XII.	<i>La reforma sugerida para el Ministerio del Trabajo</i>	521
XIII.	<i>La reforma propuesta en el Ministerio de Comunicaciones</i> ...	523
XIV.	<i>La reforma sugerida para el Ministerio de Justicia</i>	525

XV. <i>La reforma sugerida para el Ministerio de Minas e Hidrocarburos</i>	527
----------------------------------------------------------------------------------	-----

APENDICES

SEGUNDA PARTE

<i>APENDICE Nº 1</i>	
<i>DECRETO Nº 72 DE 11 JUNIO DE 1969 SOBRE REGIONES ADMINISTRATIVAS</i>	537
<i>APENDICE Nº 2</i>	
<i>DECRETO Nº 140 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 1969 SOBRE EL REGLAMENTO DE DELEGACION DE FIRMA DE LOS MINISTROS DEL EJECUTIVO NACIONAL</i>	545
<i>APENDICE Nº 3</i>	
<i>DECRETO Nº 280 DE 8 DE ABRIL DE 1970 SOBRE EL REGLAMENTO DE COORDINACION, ADMINISTRACION Y CONTROL DE LOS INSTITUTOS AUTÓNOMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL</i>	549
<i>CAPITULO I</i>	
<i>Disposiciones generales</i>	550
<i>CAPITULO II</i>	
<i>De la coordinación de actividades</i>	550
<i>CAPITULO III</i>	
<i>De la coordinación de actividades y del régimen presupuestario</i>	552
<i>CAPITULO IV</i>	
<i>Del régimen administrativo</i>	555
<i>Sección Primera: Del control administrativo</i>	555
<i>Sección Segunda: Del personal de los institutos autónomos</i>	556
<i>Sección Tercera: De los procedimientos y de la actuación en juicios</i>	557
<i>CAPITULO V</i>	
<i>Del régimen financiero</i>	558
<i>Sección Primera: Disposiciones generales</i>	558
<i>Sección Segunda: De la contabilidad</i>	559
<i>Sección Tercera: Del régimen de rendición de cuentas</i>	559

CAPITULO VI

Disposición Transitoria 560

CAPITULO VII

Disposiciones finales 560

**DECRETO Nº 559 DE 3 DE MARZO DE 1971 POR EL CUAL SE
DICTA LA REFORMA PARCIAL DEL REGLAMENTO SOBRE
COORDINACION, ADMINISTRACION Y CONTROL DE LOS
INSTITUTOS AUTONOMOS DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA NACIONAL** 563

APENDICE Nº 4

**COMUNICACION Nº 961 DE 12 DE MAYO DE 1970 DEL
PRESIDENTE DE LA COMISION DE ADMINISTRACION
PUBLICA AL JEFE DE LA OFICINA CENTRAL DE
COORDINACION Y PLANIFICACION SOBRE LA REFORMA
MICRO-ESTRUCTURAL EN LOS MINISTERIOS** 567

APENDICE Nº 5

**COMUNICACION Nº 22 DE 11 DE ENERO DE 1970 DEL
PRESIDENTE DE LA COMISION DE ADMINISTRACION
PUBLICA AL JEFE DE LA OFICINA CENTRAL DE
COORDINACION Y PLANIFICACION SOBRE LA CREACION
DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO** .. 579

- I. *Antecedentes: La reforma micro-administrativa del Ministerio de
Obras Públicas* 579
- II. *Las bases para una reforma macro-administrativa: El caso de la
creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo* 580
- III. *Alternativas para la definición de criterios de reforma administra-
tiva en los sectores afectados por la creación del Ministerio de Vi-
vienda y Urbanismo* 582
- IV. *Conclusión* 583

APENDICE Nº 6

**DECRETO Nº 539 DE 10 DE FEBRERO DE 1971 POR EL CUAL
SE DICTO EL REGLAMENTO DEL ESTATUTO ORGANICO DE
MINISTERIOS**

TITULO I

Disposiciones preliminares 585

TITULO II

De la toma de posesión de los ministros 586

TITULO III	
<i>De la estructura orgánica de los Ministerios</i>	586
<i>Capítulo Primero: Disposiciones generales</i>	586
<i>Capítulo Segundo: Del Despacho del Ministro</i>	587
<i>Capítulo Tercero: De las Direcciones Generales</i>	589
<i>Capítulo Cuarto: De las Direcciones</i>	589
TITULO IV	
<i>De las actividades de los Directores Generales y de los Directores</i> ..	589
TITULO V	
<i>De las cuentas</i>	591
<i>Capítulo Primero: De los asuntos que deban tratarse en Consejo de Ministros</i>	591
<i>Capítulo Segundo: De las cuentas del Ministro</i>	591
TITULO VI	
<i>De la tramitación de los contratos</i>	592
TITULO VII	
<i>Del manejo de documentos</i>	593
<i>Capítulo Primero: De la correspondencia</i>	593
<i>Capítulo Segundo: De los documentos oficiales</i>	594
<i>Capítulo Tercero: De los expedientes</i>	594
<i>Capítulo Cuarto: De los archivos</i>	594
TITULO VIII	
<i>De los Ministros de Estado</i>	595
<i>Disposiciones finales</i>	596
APENDICE Nº 7	
DECRETO Nº 540 DE FECHA 10 DE FEBRERO DE 1971 POR EL CUAL SE DICTA EL REGLAMENTO ORGANICO DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y RESOLUCIONES MINISTERIALES COMPLEMENTARIAS	599
CAPITULO I	
<i>Disposiciones generales</i>	599
CAPITULO II	
<i>Del Despacho del Ministro</i>	600
CAPITULO III	
<i>De las Direcciones Generales</i>	600

CAPITULO IV	
<i>Disposiciones transitorias</i>	602
CAPITULO V	
<i>Disposiciones finales</i>	602
RESOLUCION Nº 4 DE 18 DE MARZO DE 1971	603
RESOLUCION Nº 103 DE 29 DE DICIEMBRE DE 1971	606
APENDICE Nº 8	
DECRETO Nº 746 DE 29 DE SEPTIEMBRE DE 1971 POR EL CUAL SE CREA EN EL MINISTERIO DE MINAS E HIDROCARBUROS LA DIRECCION DE COORDINACION, INSPECCION Y CONTROL DE LOS BIENES AFECTOS A REVERSION	607
APENDICE Nº 9	
COMUNICACION Nº 1165 DE 19 DE NOVIEMBRE DE 1971 DEL PRESIDENTE DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA AL PRESIDENTE DEL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE DICHA INSTITUCION	611
APENDICE Nº 10	
DECRETO Nº 690 DE 1º DE SEPTIEMBRE DE 1971 POR EL CUAL SE COMISIONA AL MINISTRO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL PARA PROPONER MEDIDAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO NACIONAL DE SALUD ..	625
APENDICE Nº 11	
DECRETO Nº 929 DE 5 DE ABRIL DE 1972 SOBRE EL REGLAMENTO DE REGIONALIZACION ADMINISTRATIVA ..	629
<i>Exposición de motivos</i>	629
CAPITULO I	
<i>Disposiciones generales</i>	631
CAPITULO II	
<i>Del Comité Regional de Gobierno</i>	632
CAPITULO III	
<i>De las Convenciones de Gobernadores de los Estados y de los Territorios Federales</i>	633

CAPITULO IV	
<i>De la coordinación y planificación regional</i>	634
CAPITULO V	
<i>Del Consejo Nacional de Desarrollo Regional</i>	637
CAPITULO VI	
<i>De la desconcentración de la Administración Pública Nacional</i>	639
CAPITULO VII	
<i>Del financiamiento del desarrollo regional</i>	670
CAPITULO VIII	
<i>Disposiciones transitorias y finales</i>	640
APENDICE Nº 12	
PROYECTO DE LEY ORGANICA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANISTICO	644
<i>Indice de gráficos</i>	649

ESTE LIBRO SE TERMINO DE
IMPRIMIR EL DÍA 7 DE JUNIO DEL
AÑO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y
DOS, EN LAS PRENSAS
VENEZOLANAS DE EDITORIAL ARTE
EN LA CIUDAD DE CARACAS