

INSTRUCCION SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA (*)

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:* 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 pro-

(*) El Presidente de la República de Venezuela, doctor Rafael CALDERA, al amparo del artículo 81 de la Constitución, ha dirigido con fecha 13 de mayo de este año "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", la Instrucción que reproducimos por su interés, elaborada por la Comisión de Administración Pública de Venezuela, que preside el Profesor A. R. BREWER CARIAS. Aparte de su significado, conviene destacar el procedimiento constitucional seguido en este caso, al expresar y recoger en un documento oficial los propósitos y características de la reforma propuesta. El texto que a continuación se reproduce es el publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* de 13 de mayo de 1970; no se incluye, sin embargo, el cuadro de distribución de plazos que se establecen para llevar a cabo la reforma propuesta, que figura como Anexo número 2 de la Instrucción que recogemos.

DOCUMENTOS Y DICTÁMENES

cedimientos. 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 de 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 NÚMERO 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.*

I.—INTRODUCCIÓN.

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

Por ello, el proceso iniciado, fundamentalmente, persigue estructurar una Administración Pública para el desarrollo, es decir, con capacidad para planificarlo, y para movilizar, asignar y combinar las acciones y recursos necesarios para el logro de sus objetivos, dotando al Estado de un adecuado instrumento para la plena realización de su función de promoción social y económica del país, y que le permita además provocar los cambios que aquél implica.

2. Conforme a los lineamientos consagrados en los Decretos número 103, de 23 de julio de 1969, y número 141, de 17 de septiembre de 1969, en el proceso de programación y ejecución de la Reforma de la Administración Pública, deben distinguirse dos grandes enfoques: el enfoque 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 esta labor,

en el curso del año 1971, la Comisión de Administración Pública deberá presentar a la consideración del Presidente de la República en Consejo de Ministros, un Plan General de Reforma Administrativa, para su aprobación y posterior ejecución.

En el enfoque 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 número 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 em-

pleados 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

INSTRUCCIÓN SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA

en el sector entre las diversas unidades organizativas que lo integran, deberá realizarse bajo varios ángulos: determinando su conveniencia desde el punto de vista de la planificación, desde el punto de vista organizativo y desde el punto de vista jurídico.

7. El primer objetivo del diagnóstico y microanálisis del organismo respectivo debe tener por objeto la determinación de la conveniencia de su estructura y de la distribución de funciones de la misma, en el proceso de planificación del desarrollo en el sector correspondiente. Esto implicará, ante todo, la realización de una evaluación detallada y exhaustiva del proceso de programación que se cumple en el organismo en relación al sector de la planificación del desarrollo económico y social al cual está vinculado. Asimismo, implicará la realización de una evaluación del papel de los órganos que intervienen en la elaboración, ejecución y vigilancia de los programas y planes. Como resultado de dicha evaluación, los diversos organismos, con el asesoramiento de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y de la Comisión de Administración Pública, propondrán al Consejo de Ministros las medidas de reforma que estimen necesarias para hacer participar adecuadamente la institución en el proceso de planificación del desarrollo económico y social. Cuando sea necesario, y para dar cumplimiento a las disposiciones del Decreto-Ley de 30 de diciembre de 1958, número 492, que regula el Sistema Nacional de Planificación, deberá organizarse en los correspondientes entes públicos a los cuales está destinada esta Instrucción, si todavía no lo ha sido, una Oficina Sectorial de Programación y Presupuesto, para facilitar la incorporación decidida de los mismos, al sistema de Planificación del desarrollo económico y social del país, y su participación en la elaboración y ejecución del Plan de la Nación.

8. El segundo objetivo del análisis de la distribución de funciones entre las diversas unidades del organismo administrativo y entre los diversos organismos del sector, deberá ser la determinación de su conveniencia desde el punto de vista organizativo. A través de este análisis se detectarán diversas fallas, propias de un crecimiento desordenado, y se propondrán al Consejo de Ministros, previo estudio por la Comisión de Administración Pública, las diversas medidas de Reforma Estructural, que se estimen necesarias y entre ellas las siguientes:

A) En primer lugar, debido a la excesiva ampliación de las funciones de cada Ministerio, y a la proliferación de unidades operativas y administrativas (oficinas y direcciones) en los mismos, y en vista de la necesaria reorientación que tendrá el Consejo de Ministros como máximo organismo de la Administración Pública Nacional, podrá preverse la creación en cada Ministerio y proponerse así a dicho Consejo, de un cargo inmediato al Ministro, denominado Vice-Ministro, y que tendrá por función brindarle a aquél soporte permanente y, además, asistirlo en las funciones de dirección, coordinación y control de las actividades del Ministerio que corresponden a dicho funcionario; asesorarlo en la formulación de la política y programas de acción del Ministerio; represen-

tarlo 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

INSTRUCCIÓN SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA

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 posible e integrarlos en razón de los aportes reales que sus miembros puedan darles; el establecimiento de mecanismos para controlar su funcionamiento, las reuniones, la asistencia y las actas, y en fin, la fijación, de ser posible, de un límite de tiempo para la consideración de los diversos asuntos.

En cuanto a las Oficinas asesoras o auxiliares en cada Ministerio e Instituto Autónomo, deberá organizarse cuando sea necesario, la Consultoría Jurídica, la Oficina Sectorial de Programación y Presupuesto, la Oficina de Información, la Oficina de Personal, y las demás que tengan a su cargo servicios auxiliares o asesores.

F) Particularmente, todos los entes públicos a los cuales se destina esta Instrucción, deberán constituir la respectiva Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa, conforme a las previsiones del Decreto número 141 de 17 de septiembre de 1969, la cual podrá estar a cargo de la respectiva Oficina de Programación y Presupuesto. Las referidas Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa deberán tener todo el respaldo necesario de los directivos del organismo, y deberán ser dotadas del personal calificado mediante la afectación de sus servicios a las actividades de la misma por el tiempo que sea necesario. Todos los funcionarios de nivel directivo, deberán brindarle a las Oficinas todo el respaldo necesario, mediante la racional evaluación de su trabajo en todos sus niveles y la colaboración de todo el personal público en sus labores y asumir la responsabilidad de llevar a la práctica y supervisar la implantación de las recomendaciones aprobadas. Asimismo, en todo caso, deberá considerarse a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, como dependencias exclusivamente asesoras y en ningún caso ejecutivas, por lo que las decisiones en la materia deberán ser tomadas por los niveles ejecutivos.

9. En tercer lugar, el diagnóstico de las funciones de cada organismo con vistas a la Reforma Estructural, además del ángulo de la planificación y del organizativo, requiere una tercera perspectiva, que es la perspectiva jurídica. A través de la misma, imprescindible para lograr la reorganización de cada sector, deberá realizarse el estudio, a la luz del Ordenamiento jurídico vigente, de aquellas funciones previstas en las leyes que no se cumplen, o que se cumplen parcial o deficientemente, y de aquellas que se realizan aún sin previsión legal o reglamentaria alguna o con deficiencias en su fundamentación jurídica. En base a ello, se deberá determinar y proponer al Consejo de Ministros las modificaciones legales o reglamentarias necesarias, como parte de la reordenación estructural del organismo. En este sentido, toda propuesta de Reforma Estructural a nivel de Ministerios e Institutos Autónomos que se someta al Consejo de Ministros, oída previamente la Comisión de Administración Pública, deberá ir acompañada de un proyecto de Decreto Orgánico del respectivo organismo administrativo, así como de los diversos proyectos legislativos y reglamentarios necesarios para ejecutar la Reforma.

10. En las propuestas de Reforma Estructural deberán ejecutarse particularmente, en cada Ministerio, e Instituto Autónomo, las previsiones del Decreto núm. 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 na-

INSTRUCCIÓN SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA

cionales 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 núm. 72, en todos los Ministerios e Institutos Autónomos, como consecuencia, deberán estudiarse y resolverse en forma especial, y proponerse al Consejo de Ministros oída previamente la Oficina Central de Coordinación y Planificación y la Comisión de Administración Pública, en los casos en que no estén ya establecidas y resueltos, los siguientes puntos:

Los mecanismos para la adaptación de las actuales zonas administrativas a las ocho Regiones Administrativas, y la creación de los órganos que sean necesarios; la determinación de los asuntos que deben ser delegados a nivel regional, y los alcances de dicha delegación; las modificaciones de las estructuras y procedimientos administrativos del órgano respectivo, derivados de la organización de las ocho Regiones Administrativas previstas en el mencionado Decreto núm. 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 dictada por Decreto núm. 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 núm. 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 Autó-

nomos 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 programar, en definitiva, debe ser parte integrante de cualquier actividad pública a desarrollarse.

Por otra parte, deberán asimismo proponerse medidas de Reforma que surjan de la evaluación de los siguientes aspectos: *a)* los procedimientos generales de formulación, evaluación y control del presupuesto; *b)* los métodos de cálculo de las diferentes partidas presupuestarias; *c)* la vinculación y coordinación entre el sistema presupuestario y el de programación del organismo, y su relación con el proceso general de planificación del desarrollo económico y social del país; y *d)* la confiabilidad y oportunidad en el suministro de la información financiera.

Por otra parte, dentro del diagnóstico que deberá realizarse en cada organismo respecto de las labores de programación que se desarrollan, deberán analizarse los mecanismos de coordinación, evaluación y control de actividades.

En efecto, y en razón de que el crecimiento de la Administración Pública venezolana se realizó sin obedecer a un plan, tanto en su sector centralizado como en su ámbito descentralizado, en dicho diagnóstico se constatarán innumerables problemas de falta o deficiencias de coordinación y control de actividades, que será imprescindible corregir. En tal virtud, en las propuestas de Reforma Funcional que se formulen, sin perjuicio de las que se establezcan con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública cuando el Ordenamiento jurídico vigente lo permita, deberán proponerse adecuados procedimientos de coordinación interna y externa del organismo, atendiendo principalmente a la planificación sectorial del desarrollo económico y social. En particular deberán preverse mecanismos de permanente consulta y coordinación, tanto para la formulación de programas y políticas, como para su ejecución, tomándose muy en cuenta las actividades y políticas de los otros organismos integrados en el respectivo sector.

Por otra parte, es evidente que con mucha frecuencia las decisiones que se adoptan no producen el efecto deseado o la totalidad de los resultados programados debido, por una parte a la inexistencia de políticas básicas que sirvan de marco de referencia a las decisiones tomadas; y por la otra, a la carencia de mecanismos efectivos de evaluación y control de determinados factores que obstaculizan o impiden la ejecución de las decisiones. Por ello, en las propuestas de Reforma Funcional que se

formulen, sin perjuicio de las que con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública se establezcan cuando lo permita el Ordenamiento jurídico, deberán prever adecuados mecanismos de evaluación y control que parten, 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 Adquisición 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 des-

tinios 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; desonocimiento 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 Administración Pública de un diagnóstico macroadministrativo sobre la utilización de los equipos electrónicos en general, buscando obtener un mayor rendimiento de los equipos instalados y de las aplicaciones en las que están siendo utilizados y, en definitiva, lograr no sólo una reordenación del gasto público, sino también una mayor productividad del mismo; todo ello con vistas a proponer al Consejo de Ministros una política de contratación y utilización de equipos electrónicos de procesamiento de datos para toda la Administración Pública Nacional. En todo caso, hasta tanto esta política no haya sido implantada, todos los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos, deberán consultar previamente a la Comisión de Administración Pública sobre la adquisición o arrendamiento de equipos o la ampliación de los existentes, así como sobre la contratación de servicios de procesamiento electrónico de datos.

15. La Reforma del funcionamiento de la Administración Pública debe incluir también a los procedimientos, tramitaciones y recursos administrativos.

A) En efecto, en la Administración Pública generalmente se encuentra una reglamentación de trámites y procedimientos enmarañada y deficientemente organizada, así como una excesiva complejidad de los procedimientos lo que muchas veces priva a los ciudadanos de sus derechos, al no comprender el laberinto administrativo. En tal virtud, respecto a las tramitaciones y procedimientos administrativos en los cuales intervengan los administrados, deberán proponerse las reformas necesarias para lograr una simplificación de los mismos, de suerte que el ciudadano pueda ser atendido rápida y económicamente, sin tener que trasladarse siempre a la capital y esperar haciendo cola, ni verse obligado a ir de una oficina a otra, ni soportar costosas demoras.

En este sentido, debe aligerarse la formulación de propuestas de Reforma y ejecutarse de inmediato, particularmente en aquellos servicios que se prestan directamente al público y cuyas fallas afectan en forma evidente a la ciudadanía. Esta simplificación que debe buscarse establecer en los trámites y procedimientos, por otra parte, debe hacer que los reglamentos y normas sean inteligibles para los ciudadanos, en beneficio de quienes, en última instancia, han sido dictados.

B) En especial, en las reformas de los procedimientos que en cada Ministerio e Instituto Autónomo deberán proponerse —y sin perjuicio de lo que se establezca en el Reglamento General de Procedimientos Administrativos a cuyas normas los diversos entes públicos deberán adaptar sus procedimientos especiales—, deberán garantizarse y consagrarse entre otros los siguientes derechos de los administrados: el derecho a ser tratado con justicia, imparcialidad y conforme a la razón en sus relaciones con la Administración; el derecho a recurrir contra las decisiones administrativas, por la vía de reconsideración o por vía jerárquica, para protegerse contra el trato arbitrario, tendencioso o apartado del Ordenamiento jurídico; el derecho de obtener oportuna respuesta de lo pedido o solicitado; el derecho de saber cuáles son sus prerrogativas y sus deberes y, en general, el derecho a que se le tenga informado de sus tramitaciones.

Asimismo, en los trámites y procedimientos deberá garantizarse, en cuanto sea posible, la necesaria motivación de las decisiones administrativas, la notificación o publicación de las mismas, el derecho de los particulares a ser oídos, y, en general, los mecanismos de garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos.

C) En este sentido, en todos los Ministerios e Institutos Autónomos, con el asesoramiento de la Oficina Central de Información y de la Comisión de Administración Pública, deberán reorganizarse las oficinas de Relaciones Públicas, y convertirlas en Oficinas de Información u organizarlas cuando aquéllas no existan, las cuales tendrán a su cargo, además de las relaciones públicas del organismo, particularmente la labor

de información, orientación e informe a los particulares, sobre las actividades y funciones del organismo.

Particularmente, además, deberán proponerse medidas de Reforma tendentes a regular o institucionalizar las vías y mecanismos de formulación de peticiones, quejas, sugerencias o reclamaciones por parte de los ciudadanos, en relación a los actos administrativos del organismo o, en general, en relación a las actuaciones de la administración, con el objeto de hacer más efectivo el derecho de petición que consagra el artículo 67 de la Constitución.

16. Como parte de la Reforma Funcional, cuyo estudio debe adelantarse en todos los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, en los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos, y en las Empresas del Estado, debe realizarse un análisis completo y exhaustivo sobre los diversos textos legales y reglamentarios que regulan el funcionamiento del organismo respectivo. En la actualidad, muchas veces no se tiene seguridad de la vigencia o no de un texto legal o reglamentario, o de un acto administrativo general, y nuestro Ordenamiento jurídico está lleno de disposiciones formalmente vigentes, pero privadas de eficacia por textos ulteriores o por falta de autoridades encargadas de aplicarlas. En tal virtud, en cada uno de los organismos a los cuales se destina esta Instrucción, deberá realizarse el estudio señalado sobre las normas jurídicas que regulan la actuación del organismo, con las correspondientes proposiciones de reformas sin perjuicio de que se realicen aquellas que pueden ejecutarse por vía de Resolución ministerial, y enviarse a la Comisión de Administración Pública.

17. Dentro de la Reforma Funcional, los Ministerios y demás Organismos de la Administración Central, los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y las Empresas del Estado, deberán prestar particular atención a la reforma y agilización de los procesos de toma de decisiones, y en particular, a los mecanismos de delegación de atribuciones.

Los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos deberán precisar la posible existencia de una excesiva concentración de funciones en sus niveles superiores, lo que origina, no sólo una dilación o paralización de algunos procesos de decisión, sino que crea deficiencias en la capacidad de los funcionarios y unidades subalternas para asumir responsabilidades y recarga demasiado a las altas autoridades del organismo, sustrayéndolas de labores muchas veces más importantes para el mismo. Para obviar estos inconvenientes, deberá procederse en todos los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos a iniciar un proceso de desconcentración administrativa a través de la delegación de atribuciones en la toma de decisiones, con la consiguiente precisión de responsabilidades. Este proceso de desconcentración administrativa, por otra parte, no sólo debe llegar a niveles altos o de dirección del organismo respectivo en la capital de la República, sino que inclusive debe llegar a los niveles regionales del mismo

Organismo en las Regiones Administrativas previstas en el Decreto número 72 de 11 de junio de 1969, ya que la ausencia de delegación de atribuciones generalmente produce, además, una excesiva concentración de tramitaciones y decisiones sobre asuntos de importancia en determinadas áreas geográficas, dificultando así la prestación de servicios y marginando a regiones del país con urgencia de desarrollo.

El amplio proceso de delegación de atribuciones que debe iniciarse, en los Ministerios se debe realizar conforme a las previsiones del Reglamento sobre Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional dictado por Decreto número 140, de 17 de septiembre de 1969. Las normas de dicho Decreto deben aplicarse, luego de la realización de un estudio sobre las necesidades de desconcentración administrativa y de desarrollo regional, siguiendo entre otros los siguientes criterios: concentrar en los niveles de jefatura la toma de decisiones básicas y la formulación de políticas que sirvan de marco de referencia a las actividades a ser desempeñadas por los diversos niveles administrativos, y conservar en ellas la supervisión y evaluación de actividades; reducir al mínimo el trabajo meramente operativo o rutinario en los niveles de jefatura importantes; establecer una clara definición de deberes y responsabilidades de los diferentes niveles de supervisión de manera de otorgar la necesaria autoridad, acorde siempre con la responsabilidad delegada. Por otra parte, en los supuestos de desconcentración administrativa hacia las regiones administrativas de la Administración Pública Nacional, deberá estudiarse detenidamente los alcances de las atribuciones que deben delegarse y desconcentrarse de la capital, procurando mantener en ésta, principalmente, las funciones normativas y de definición de políticas.

IV.—LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

18. A partir del Decreto número 394, de 14 de noviembre de 1960, por medio del cual se dictó el Reglamento de Administración de Personal para los servicios del Gobierno Nacional, se comenzaron a sentar las bases en la Administración Pública venezolana para la racionalización del sistema de Administración de Personal al servicio del Estado, que sirviera de fundamento para la estructuración de un estatuto de la Función Pública, habiéndose progresado notablemente en la materia durante los últimos diez años, pero sin obtenerse los objetivos fundamentales de una reforma de la Función Pública.

Ahora bien, la necesidad de tal reforma cobra extraordinaria vigencia a raíz de la iniciación de las reformas estructural y funcional del sector público, ya que las modificaciones estructurales se acompañan necesariamente de modificaciones relativas al personal involucrado en las mismas y los cambios funcionales sólo pueden ser logrados y mantenidos por un personal cuyo rendimiento y eficacia garanticen una correcta ejecución.

La Reforma de la Función Pública debe orientarse básicamente a la eliminación de los vicios que aquejan tradicionalmente a los países en proceso de desarrollo en relación con la administración de sus servidores públicos, por constituir aquéllos el principal obstáculo para la formación de un cuerpo de funcionarios cuya naturaleza asegure la mayor productividad del gasto público.

En tal virtud, el tercer aspecto de la Reforma Administrativa que debe emprenderse en todos los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos, conforme se establece en esta Instrucción, es la Reforma de la Función Pública, cuyo objetivo último es mejorar la adaptación de los funcionarios públicos a su trabajo, y lograr en el mismo un mayor rendimiento y eficacia.

El disponer de una Ley sobre Funcionarios Públicos que establezca una Carrera Administrativa técnicamente estructurada es una necesidad inaplazable para la correcta gestión del sistema de Administración de Personal, por lo que se espera que las Cámaras Legislativas concluyan a la brevedad posible la discusión y posterior sanción del Proyecto que le fue presentado por la Comisión de Administración Pública. Mientras tanto, es necesario que cada organismo público desarrolle de inmediato una labor de evaluación de los métodos utilizados hasta el presente 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 tendentes a obtener la reforma de la Función Pública.

19. A tal efecto, y por constituir la base estructural de la cual debe partir cualquier reforma que afecte a los Servicios del Estado, los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos deben acogerse, en forma rigurosa, al sistema de Clasificación de Cargos vigente en la Administración Pública Nacional a través del cual puede lograrse la uniformidad necesaria en la descripción, denominación y remuneración de los cargos; la selección y el mantenimiento de personal idóneo a través de exámenes competidos acordes al cargo; la capacitación de acuerdo a las funciones del cargo y el régimen de ascensos, de los traslados y de las transferencias que permitan tanto la satisfacción de las necesidades del servicio como las individuales, y la eliminación del dominio de la actividad política de la desigualdad y del favoritismo, de las retribuciones individuales. En tal virtud, y en los casos en que no lo estén, todos los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos deberán incorporarse al sistema de Clasificación de Cargos y escala de remuneraciones adoptadas por el Ejecutivo Nacional.

Por otra parte, en virtud de estarse revisando y actualizando por la Comisión de Administración Pública, tanto el Manual descriptivo de Clases de Cargo, como las escalas de remuneración, cada Ministerio, los organismos de la Administración Central y los Institutos Autónomos, con el asesoramiento de la referida Comisión, deberán realizar estudios tendentes a establecer si el sistema ha funcionado satisfactoriamente en el organismo, o si se ha adaptado sólo parcialmente a las necesidades del

mismo. Asimismo, deberán realizar un diagnóstico con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública tendente a determinar cuáles son las deficiencias del sistema o de su administración y, en especial: a) las Clases de Cargo existentes en el organismo y no incluidas en el Manual Descriptivo de Clases de Cargo; b) la diferencia existente en cuanto a requisitos mínimos y tareas típicas, entre el Manual Descriptivo de Clases de Cargo y la realidad del organismo, estableciendo las recomendaciones al respecto; c) los problemas existentes en el organismo en relación al sistema de remuneración, teniendo en cuenta las clases de cargos del organismo y los niveles de sueldo que se pagan en casos análogos en el sector privado.

20. Por constituir uno de los aspectos claves en la Administración de Personal, el sistema de reclutamiento y selección de cargos debe merecer especial atención por parte de los organismos públicos en sus labores de reforma. El objetivo a lograr en este sentido, está constituido por la selección para ingresos, ascensos y capacitación en base a las condiciones individuales de nivel mental, aptitudes, conocimientos, rasgos de personalidad e intereses a través de instrumentos válidos y confiables.

Por ello es conveniente insistir en que conforme lo establece el artículo 122 de la Constitución, «los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna», por lo que debe erradicarse definitivamente el vicio tradicional de considerar los empleados públicos como una forma de ayuda para el incompetente y el desempleado, y la influencia política o personal como requisito principal para un nombramiento.

Al efecto, los organismos públicos deben constituir, en sus respectivas oficinas de personal, la correspondiente Unidad de Reclutamiento y Selección, a fin de iniciar el cumplimiento de las siguientes labores:

a) En primer lugar, a definir el área a cubrir por el sistema. Para ello debe ante todo determinarse exactamente los cargos del organismo que serán cubiertos por el sistema.

De acuerdo con el artículo 8.º del Decreto número 394, de 14 de noviembre de 1960, deben ser seleccionados para concurso los aspirantes a desempeñar todos los cargos de empleados en la Administración Pública, con excepción de los Directores Generales, Directores, Consultores Jurídicos, Jefes de Personal, Secretarios Privados, empleados de confianza de las autoridades respectivas y aquellos funcionarios que, por decisión especial, pueda determinar el Presidente de la República. Es necesario, por tanto, determinar exactamente en cada organismo cuáles son los cargos considerados de confianza y cuáles los Jefes de Personal que se exceptuarán del sistema. Además, debe determinarse de acuerdo con la Comisión de Administración Pública, cuáles de los cargos pueden ser provistos, de inmediato, mediante exámenes competitivos y cuáles requieren métodos de evaluación provisionales.

b) En segundo lugar, a organizar los servicios de reclutamiento y selección para el organismo, lo cual implica el mantenimiento del registro

DOCUMENTOS Y DICTÁMENES

de elegibles, determinación de métodos de evaluación para cargos específicos del organismo y colaboración estrecha con la Comisión de Administración Pública en cuanto a la elaboración de los instrumentos necesarios y la validación y normalización de los existentes.

c) Por último, deben ser objeto de especial atención por parte de la Unidad de Reclutamiento y Selección, los aspectos sobre ascensos y promociones del personal, ya que los mismos contribuyen a satisfacer, tanto las aspiraciones personales como las de servicio. Los ascensos deben ser fruto del reconocimiento al mérito, comprobado mediante concurso conforme lo establece el artículo 10 del Decreto número 394 de fecha 14 de noviembre de 1960.

21. Por circular número 1.330, de 7 de diciembre de 1965, se estableció un procedimiento uniforme para la tramitación de todos los movimientos de personal para todos los Ministerios, organismos de la Administración Central, Institutos Autónomos y, en particular, de los movimientos de ingreso y de regreso y de los movimientos internos destinados a modificar la situación de los cargos y de los empleados. Dicho procedimiento, actualmente en vigencia y en aplicación en todos los Ministerios y en la mayoría de los Institutos Autónomos, deberá ser adoptado por aquellos Institutos Autónomos que aún no lo han incorporado a sus sistemas de Administración de Personal.

22. Como base para el establecimiento de la Carrera Administrativa en la Función Pública, y mientras la Ley respectiva no sea dictada por el Congreso Nacional, en todos los Ministerios, organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos, deberá respetarse la estabilidad de los funcionarios y empleados públicos, conforme a lo previsto en el artículo 15 del Decreto número 394, de 14 de noviembre de 1960, cuando cumplan con lealtad, honestidad y eficacia los deberes inherentes a sus cargos. En tal sentido, todos los movimientos de personal referentes a destituciones o separación del cargo, conforme se establece en la circular número 1.330, de 7 de diciembre de 1965, deberán tener una justificación objetiva y documentada.

Por otra parte, de acuerdo a lo que prevé el artículo 18 del Decreto número 394, de 14 de noviembre de 1960, es responsabilidad de los Jefes o Directores solicitar a la Oficina de Personal del organismo respectivo la tramitación de la destitución de aquellos subalternos que hayan incurrido en alguna o algunas de las faltas señaladas en el artículo 17 del mismo Decreto número 394 y que ameriten su despido. De toda destitución deberá levantarse un expediente, en el cual, además de los cargos que motivan la solicitud de destitución, se incluirán los argumentos expuestos por el empleado en su descargo, quien en todo caso tiene el derecho de ser oído. La Comisión de Administración Pública no dará curso a ningún movimiento de destitución sin que se acompañe al mismo copia del respectivo expediente.

Las destituciones y despidos deberán ser notificados personalmente a los funcionarios o empleados correspondientes, y en toda notificación se

deberá indicar expresamente el derecho de los mismos de recurrir por vía jerárquica al Ministro, Presidente o Director del Instituto Autónomo respectivo, quienes deberán procurar resolver el correspondiente recurso en un lapso de treinta (30) días, contados a partir de su interposición.

23. La disciplina en la Función Pública debe considerarse como esencial para una eficiente Administración Pública, siendo por otra parte elemento fundamental en la organización de la Carrera Administrativa.

En tal sentido, los funcionarios o empleados públicos de los Ministerios, Organismos de la Administración Central e Institutos Autónomos, deberán ser siempre sancionados cuando incurran en falta y de acuerdo con la gravedad de la misma, conforme a lo establecido en los artículos 16 y 17 del Decreto número 394 de 14 de noviembre de 1960. Los funcionarios supervisores son responsables de la iniciación de los procedimientos disciplinarios, en los casos en que proceda.

Por otra parte, y conforme a la indicada norma del artículo 122 de la Constitución Nacional, los funcionarios o empleados públicos deberán mantener una absoluta imparcialidad política frente al Gobierno, y deberán colaborar siempre con el mismo, con el más alto espíritu de lealtad, como base para la estabilidad, y con miras de cumplir fielmente las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables. En todos los Ministerios e Institutos Autónomos se deberá exigir escrupulosamente la imparcialidad política de todos los servidores públicos, en el ejercicio de su cargo.

24. Como base para el establecimiento de la Carrera Administrativa, y con miras siempre a obtener el mejoramiento del servicio público, en todos los Ministerios, organismos de la Administración Central 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 número 394 de 14 de noviembre de 1960.

25. Como requisito fundamental para el mejoramiento de la Administración Pública y en general para la realización de la Reforma Administrativa, todos los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, todos los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y todas las Empresas del Estado, deberán realizar un decidido esfuerzo por capacitar, adiestrar y perfeccionar a sus funcionarios o empleados públicos. En tal sentido, es función de todos los Directores, Jefes de

División, Departamento o Sección promover el adiestramiento y capacitación de sus subalternos con el objeto de aumentar sus conocimientos y habilidades y lograr una positiva y constructiva actitud de los mismos en favor de la institución y de la labor que realizan. Además de ello, la realización de cursos de capacitación o perfeccionamiento por parte de los funcionarios o empleados públicos será un elemento más en la determinación de los estímulos morales o materiales que el organismo respectivo debe concederles.

En este sentido, se debe iniciar el proceso de adiestramiento y sus actividades de desarrollo del funcionario público, desde el mismo momento en que éste hace su ingreso en la Administración y tal actividad se debe cumplir con un programa de orientación o introducción que le permita conocer qué le ofrece la organización en forma inmediata y cuáles son las responsabilidades que ésta le impone dentro de un cuadro de objetivos institucionales con los cuales debe identificarse.

De acuerdo a lo establecido en el Decreto número 780, de 26 de junio de 1962, creador de la Escuela Nacional de la Administración Pública, es 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 dependencias; diseñar y asesorar en la elaboración de todos aquellos programas de capacitación de carácter especial, que se consideren necesarios dentro de las diversas dependencias de la Administración Pública; coordinar con los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, con los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y con las Empresas del Estado, los estudios dirigidos a la determinación de las necesidades de entrenamiento y perfeccionamiento en las diversas dependencias de la Administración Pública; adecuar los diversos programas de capacitación, tanto formativos como de entrenamiento, a las necesidades de la Reforma Administrativa, y en fin, la planificación de las actividades de formación y capacitación a nivel nacional, proveyendo así los recursos humanos debidamente preparados para la realización de la Reforma Administrativa.

Pero aparte de las responsabilidades de la Escuela Nacional de Administración Pública, lo que asimismo crea la obligación para todos los organismos a los cuales está destinada esta Instrucción, de utilizar los servicios que presta para la capacitación y perfeccionamiento de funcionarios o empleados de los mismos, todos los Ministerios e Institutos Autó-

nomos 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 servidores públicos que existan en la actualidad en los Ministerios e Institutos Autónomos, con miras a integrarlas dentro de una política nacional y general de formación y perfeccionamiento de los funcionarios o empleados públicos. A tal efecto, todas las escuelas referidas están obligadas a prestar atención prioritaria a las recomendaciones y convocatorias que les formule la Escuela Nacional de Administración Pública.

26. Como paso previo para la estructuración de un estatuto de la Función Pública, y debido a la enorme diversidad y dispersión de normas legales y reglamentarias referentes a los funcionarios o empleados públicos, todos los Ministerios e Institutos Autónomos deberán realizar y remitir, a la Comisión de Administración Pública, un estudio exhaustivo y detallado sobre las normas legales y reglamentarias y sobre las diversas Resoluciones y actos administrativos del organismo, relativos a cualesquiera de los aspectos de la Función Pública o la Administración de Personal, propia del respectivo organismo y, en particular, relativos a ingreso, selección, reclutamiento, nombramiento, juramentación, estabilidad, ascenso, destitución, vacaciones, licencias, permisos, clasificación, remuneraciones, horario de trabajo, horas extras, disciplina, seguridad social, pensiones, jubilación, responsabilidades, derechos y deberes, capacitación, adiestramiento, evaluación y calificación, categorías y otras materias similares.

27. Por último, como parte de la Reforma de la Función Pública, en cada Ministerio e Instituto Autónomo deberá procederse a realizar una evaluación exhaustiva de las políticas existentes en el organismo en materia de Administración de Personal al servicio del mismo, y de la participación que en su formulación han tenido las respectivas unidades de personal. En cuanto a estas últimas, deberá analizarse la estructura y funcionamiento de las mismas, como parte del proceso de racionalización estructural y funcional que debe desarrollarse en cada organismo y pro-

ponerse con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, las medidas de reforma que se estimen convenientes en sus respectivas propuestas de Reforma Estructural. En todo caso, en las mismas deberá preverse la organización de la Oficina de Personal, como unidad auxiliar, con dependencia directa de funcionarios de muy alto nivel en los Ministerios e Institutos Autónomos.

V.—ADVERTENCIAS FINALES.

28. Quedan en esta forma establecidos los lineamientos generales para la programación y realización de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional, que todos los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y las Empresas del Estado, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, deberán seguir y ejecutar precisa y exactamente en cuanto les sean aplicables, durante el curso del año 1970, y en los años sucesivos, observando los lapsos y fechas que se determinen por el Ejecutivo Nacional.

Es necesario advertir, en todo caso, que una de las metas fundamentales de la Reforma Administrativa es reducir las áreas de dispendio, con el propósito de liberar recursos susceptibles de invertirse en sectores de mayor productividad. Por ello la reestructuración y reformas que se 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 tan vinculados al proceso de Reforma Administrativa.

29. A todas las investigaciones, estudios, labores y actividades que cada organismo deberá realizar, conforme se ha determinado en esta Instrucción, deberá dársele carácter absolutamente prioritario, de manera que se cumpla en todos los órganos a los cuales está destinada esta Instrucción, con los lapsos y fechas que se establezcan para su ejecución.

Todos los funcionarios o empleados públicos, y en particular los Ministros, Directores Generales, Jefes de Oficina, de División, de Sección, de Departamento y todos los Presidentes o Directores y altos funcionarios de los diversos organismos de la Administración Central, de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y de las Empresas del Estado, conforme a lo establecido en el artículo 13 del Decreto número 141, de 17 de septiembre de 1969, son responsables de la promoción, desarrollo y ejecución de la Reforma Administrativa en las dependencias a su cargo, y, a tal efecto, deberán prestar la mayor cooperación a la Comisión de Administración Pública y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa del respectivo organismo, en sus labores específicas. En tal sentido, además, todos los funcionarios o empleados públicos y en particular los señalados quedan responsabilizados de la exacta ejecución de la presente Instrucción.

INSTRUCCIÓN SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA

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.º del Decreto número 103, de 23 de julio de 1969.

Por otra parte, todos los organismos a los cuales está dirigida esta Instrucción deberán remitir sin demora a la Comisión de Administración Pública una copia de todos los estudios, informes y análisis que se hayan efectuado hasta la fecha en el respectivo organismo, y deberán asimismo informar a dicha Comisión y remitirle copia de todos los informes, estudios, análisis y propuestas de reforma estructural, funcional o de la Función Pública que se elaboren en ejecución de la presente Instrucción; todo ello de conformidad con lo previsto en el Decreto número 103, de 23 de julio de 1969, y con el Decreto número 141, de 17 de septiembre de 1969.

Asimismo, toda modificación estructural de la Administración Pública Nacional que implique modificación, eliminación o creación de unidades administrativas, oficinas u órganos, deberán realizarse previo estudio del órgano interesado y de la Comisión de Administración Pública, con la aprobación del Consejo de Ministros.

Para la ejecución de las labores de 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 1970. Año 161 de la Independencia y 112 de la Federación.

(L. S.).

RAFAEL CALDERA.

INSTRUCCIÓN SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA

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 de Zulia.
3. Universidad de los Andes.
4. Universidad de Carabobo.
5. Universidad de Oriente.
6. Universidad de la Región Centro-Occidental.
7. Universidad Simón Bolívar.
8. Instituto de Previsión Social del Abogado.
9. Banco Central de Venezuela.
10. Banco de Desarrollo Agropecuario.
11. Banco de los Trabajadores.
12. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal.
13. Fundación para el desarrollo de la Región-Centro-Occidental.
14. Fundación Instituto Venezolano de Productividad.
15. Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada de la Reforma Agraria.
16. Fundación Fondo de Solidaridad Social.
17. Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria.
18. Fondo de Desarrollo Frutícola.
19. Fondo Nacional del Café y del Cacao.

V.—EMPRESAS DEL ESTADO :

1. Almacenes y Depósitos Agropecuarios, C. A.
2. Aluminio del Caroní, S. A.
3. Banco Comercial de Maracaibo, C. A.
4. Banco de Fomento Comercial de Venezuela, C. A.
5. Banco de Fomento Regional Coro, C. A.
6. Banco de Fomento Regional de los Andes, C. A.
7. Banco de Fomento Regional Guayana, C. A.
8. Banco de Fomento Regional Zulia, C. A.
9. Centro Simón Bolívar, C. A. y filiales.
10. Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico.
11. Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela.
12. Compañía Anónima Venezolana de Navegación.

INSTRUCCIÓN SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA

13. Corporación Nacional de Hoteles y Turismo.
14. C. V. F. Centrales Azucareras.
15. C. V. G. Electrificación del Caroní.
16. C. V. G. Siderúrgica del Orinoco.
17. Minas de Carbón de Lobatera, C. A.
18. Minas de Oro del Callao, C. A.
19. Transportadora Marítima Venezolana, C. A.
20. Venezolana Internacional de Aviación, S. A.
21. Empresa Nacional de Salinas.