

# LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA (1969-1973)

ESTRATEGIAS, TACTICAS Y CRITERIOS

ALLAN-R. BREWER-CARÍAS

## ANTECEDENTES GENERALES

El inicio de los esfuerzos para realizar en Venezuela una reforma de la administración pública nacional, puede situarse en el año 1958 con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP)<sup>1</sup> como oficina permanente adscrita a la Presidencia de la República, a cuyo cargo ha estado la orientación y conducción de todos los programas y proyectos de reforma administrativa desarrollados en los últimos 15 años. Hasta ese año, que marca el inicio del actual régimen democrático que vive el país, no se había programado ni realizado proceso alguno que pudiera ser calificado como de reforma administrativa. Las largas dictaduras que había tenido el país durante todo el siglo pasado y la primera mitad de este siglo, no permitían ciertamente el planteamiento de una autocritica administrativa que pudiera provocar un esfuerzo consciente y sistemático de reforma, y si bien en los pocos años del ensayo democrático de la década de los cuarenta (1945-1948), en los cuales ejerció el poder el Partido Acción Democrática (AD) la idea de la reforma administrativa comenzó a florecer,<sup>2</sup> ello no pasó de ser una intención que no encontró realización en el país, aun cuando provocó resultados en el exterior.<sup>3</sup> Sin embargo, el hecho de que antes de 1958 no se hubiera realizado ninguna transformación sistemática de la administración pública venezolana, no implica por supuesto que no haya sufrido cambios; al contrario, quizás uno de los cambios más profundos en su organización se produjo precisamente en los años posteriores a 1930, con motivo del impacto que sobre el sector público y la situación económica y social del país, produjo

la explotación petrolera. En efecto, en 1930, después de 120 años de completa independencia del país,<sup>4</sup> la organización de la administración central estaba básicamente configurada en siete ministerios (Relaciones Interiores, Obras Públicas, Fomento, Instrucción Pública, Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra y Marina); y en el período que va de 1930 a 1950 se crearon seis nuevos despachos ministeriales: Salubridad y Agricultura (1931) desdoblado en dos en 1936; Trabajo y Comunicaciones (1937) desdoblado en dos en 1945; Justicia (1950); y Minas e Hidrocarburos (1950). El solo nombre de estas organizaciones evidencia la asunción progresiva por el Estado de nuevas actividades y funciones que comienzan a configurar una Venezuela petrolera en contraste con la Venezuela rural de comienzos de este siglo.<sup>5</sup> Pero el fenómeno de crecimiento desmesurado y asistemático de la administración pública no sólo afectó a la administración central, que si bien después de 1950 no se ha manifestado en nuevos ministerios sí ha producido la creación de oficinas presidenciales,<sup>6</sup> sino también a la administración descentralizada, la cual ha crecido vertiginosamente en los últimos cuarenta años, reflejo también de la sucesiva intervención del Estado en la vida económica y social. Baste señalar para darse cuenta de esta situación, que en 1930 la administración nacional contaba con dos institutos autónomos<sup>7</sup> que operaban en el campo del sector financiero; en cambio en 1973, en la administración nacional operan en todos los sectores de actividad pública, ochenta y cinco entes descentralizados con diversas formas jurídicas de derecho público o de derecho privado.<sup>8</sup>

Ahora bien, en 1958, una misión de asistencia técnica de las Naciones Unidas encabezada por Herbert Emmerich<sup>9</sup> quien posteriormente fuera Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, planteó al gobierno provisional la urgente necesidad de mejorar la administración pública como condición para la realización de muchos programas de desarrollo económico y social, identificando incluso las principales necesidades de la administración de la siguiente manera: “La mejora de la organización gubernamental, definiéndose más claramente las funciones, la simplificación y el aceleramiento de los procedimientos y trámites; un sistema de controles fiscales de sistematización de datos económicos que dé mejor base a las decisiones y al control de materias políticas generales; y sobre todo, la mejora radical del sistema de servicio civil y del adiestramiento del personal público”.<sup>10</sup> La misión de las Naciones Unidas propuso la creación de una “Comisión Nacional de Administración Pública, de carácter temporal”,<sup>11</sup> que posteriormente debía dar origen a un “Instituto Nacional

de Administración Pública".<sup>12</sup> El gobierno provisorio, al mes siguiente de la presentación del informe señalado, creó la Comisión de Administración Pública,<sup>13</sup> a la cual no se le fijó lapso de actuación. Este organismo estuvo presidido durante sus primeros meses de existencia por Carlos Lander Márquez, experto en administración en el sector privado, y posteriormente después de que el Presidente Rómulo Betancourt del partido Acción Democrática inició su período de gobierno (1959-1964), estuvo presidida por Benito Raúl Losada, posteriormente Ministro de Hacienda y Presidente del Banco Central de Venezuela y por Alberto López Gallegos, prominente miembro del Partido Acción Democrática. Durante el período del Presidente Raúl Leoni (1964-1969) del mismo partido, la Comisión estuvo presidida por Héctor A. Pujol, experto en administración de personal y profesor de la materia en la Universidad Central de Venezuela y por Freddy Arreza Leañez, experto en administración financiera, profesor de la materia en la Universidad Central de Venezuela y posteriormente, Vice-Rector Administrativo de la Universidad Simón Bolívar. Durante el período del Presidente Rafael Caldera (1969-1974) del Partido Social Cristiano COPEI, y hasta 1972 me correspondió a mí ejercer la Presidencia de la CAP, período en el cual se elaboró el plan general de Reforma Administrativa que el IV Plan de la Nación (1970-1974) anunciaaba. A partir de agosto de 1972 y durante el resto del período del Presidente Caldera, la presidencia de la CAP la ejerció Manuel Rachadell, profesor de derecho administrativo en la Universidad Central de Venezuela y uno de mis colaboradores inmediatos en la CAP.

La labor de la Comisión de Administración Pública en el período 1958-1973, puede describirse en tres etapas, correspondiendo la primera y la segunda, al período que concluye en 1969 y la tercera al período que inicia en ese año. La intención de este estudio es insistir en la experiencia venezolana durante el período 1969-1973, por lo que las referencias a los períodos comprendidos entre 1958-1969 se hacen exclusivamente a título de antecedentes, para comprender mejor la situación existente en 1969. En efecto, una de las recomendaciones fundamentales del Informe señalado de la misión de las Naciones Unidas de 1958, fue la contratación de "firmas de Consultores en materia administrativa y contable" como una forma de "obtener rápidamente personal adecuado, libre de las diarias responsabilidades de gobierno, para que realice la masa de trabajo de investigación, de análisis y de sistematización que habrá de hacerse".<sup>14</sup> En esta forma, puede decirse que la primera etapa del trabajo de la Comisión hasta 1961 estuvo caracterizada por la utilización de firmas consultoras ex-

tranjeras norteamericanas,<sup>15</sup> las cuales con la ayuda de personal venezolano, aparte de una serie de documentos con recomendaciones concretas fundamentalmente referidas a mejoras a introducir en el Ministerio de Hacienda, produjeron cuatro informes básicos,<sup>16</sup> los cuales salvo en lo que se refiere a la administración de personal, realmente no contenían propuestas concretas y realizables de reforma, sino más bien materiales para el estudio de una reforma administrativa.<sup>17</sup> La segunda etapa del trabajo de la CAP entre 1961 y 1969 se caracteriza por la concentración del trabajo de la misma en un área particular de reforma, la de la administración del personal al servicio del Estado, y la implementación de los elementos fundamentales para la adecuada ejecución del Reglamento de Administración de Personal para los servidores del Gobierno Nacional, dictado en 1960 por el Presidente Betancourt.<sup>18</sup> El repliegue de las labores de reforma hacia el área de personal, en nuestro criterio tuvo su origen en la falta de planificación de la misma, pues los documentos de las empresas consultoras elaborados en la primera etapa, no constituyan un plan, lo cual trajo como consecuencia, la pérdida de apoyo político de los gobiernos de Betancourt y de Leoni en relación al proceso. En efecto, si bien el Presidente Betancourt al iniciar su gobierno en 1959 estaba consciente de la necesidad de la reforma administrativa<sup>19</sup> y de los problemas y deficiencias de la administración pública,<sup>20</sup> ya en 1962 el apoyo político que se evidenciaba de sus precedentes manifestaciones públicas, casi desaparece y al contrario señalaba que no estaba satisfecho con la obra realizada en esta materia hasta 1962.<sup>21</sup> A partir de esa fecha, en los documentos oficiales de su gobierno, no aparecen más menciones al problema de la reforma administrativa. Ciertamente que la situación política del gobierno en los inicios de la década de los sesenta exigía una mayor atención a los esfuerzos por mantener el régimen democrático frente a los intentos de grupos militares de derecha de tomar el poder y a la insurgencia guerrillera, lo cual le quitó prioridad a todo programa de reforma administrativa,<sup>22</sup> pero lo que también aparece como cierto es que un programa con pleno apoyo político inicial, en un gobierno con mayoritario respaldo de las cámaras legislativas, no pudo ser ejecutado y no siguió siendo respaldado por el jefe del Estado. Este cambio de actitud, en mi criterio no debe achacarse sólo a la situación política del país, sino que hay que referirlo por una parte, a la pérdida del apoyo legislativo del gobierno<sup>23</sup> y por la otra, a la falta de la elaboración real de un plan de reforma ejecutable. Por ejemplo, si se estudia la Ley de Medidas Económicas de Urgencia aprobada el 29 de junio de 1961 se evidencia que la misma autorizó al Presidente de

la República para que en Consejo de Ministros dictara las medidas necesarias tendientes a la reorganización de los institutos autónomos, empresas del Estado y de las compañías en que la nación o los institutos autónomos poseyeran la mitad o más del capital social, a los fines de lograr economías en los gastos públicos y una mayor eficiencia en los servicios; así como las medidas necesarias para reorganizar aquellos servicios públicos nacionales diferentes a los mencionados que así lo requieran, a fin de lograr economías en los gastos y una mayor coordinación y eficiencia en sus funciones;<sup>24</sup> y sin embargo, a pesar de una autorización o habilitación legislativa de esa naturaleza y magnitud, por primera vez aprobada por el Congreso de acuerdo a sus facultades constitucionales,<sup>25</sup> el Ejecutivo no dictó los decretos fundamentales que podían haber configurado una reforma administrativa. Alguna razón había para que un presidente que había apoyado el proceso de reforma administrativa entusiastamente, teniendo una autorización legislativa excepcional en sus manos, no haya procedido a emitir los decretos necesarios, y esa razón, en nuestro criterio, está en que no se tenía elaborado un plan o programa integral de reforma administrativa. Esto se confirma por el hecho de que a pesar de la autorización legislativa dada al Presidente, éste no recibió de los organismos técnicos y particularmente de la CAP, proyecto fundamental alguno de reforma, salvo el Proyecto de Ley de Carrera Administrativa, enteramente elaborado por expertos extranjeros.<sup>26</sup> En todo caso, los esfuerzos de reforma durante esos años o estaban localizados en la sola área de personal o tenían por objeto medidas de estricto carácter micro-administrativo. Con posterioridad a 1962 y hasta 1969, el programa de reforma administrativa perdió todo apoyo gubernamental, tal como lo ha destacado el propio Director Ejecutivo de la CAP durante el período 1963-1967,<sup>27</sup> y el trabajo de la Comisión, como se ha dicho, se concentró básicamente en prestar asesoría esporádica a los diversos organismos públicos en el campo microadministrativo y en desarrollar el sistema de administración de personal, aun cuando sin respaldo legislativo, pues si bien el proyecto de Ley de Carrera Administrativa elaborado fue presentado al Congreso en 1959, el órgano legislativo, durante todo ese período, a pesar de las discusiones que le dio al proyecto, principalmente en 1965, no respaldó nunca la iniciativa gubernamental.<sup>28</sup> El panorama de la reforma administrativa, en 1968, era entonces bastante desalentador, habiéndose reducido el papel de la Comisión de Administración Pública considerablemente, pasando a ser un organismo de control de la administración de personal, y de aseso-

ría en aspectos específicos microadministrativos de mejoramiento de las instituciones públicas.

De ahí que una de las labores iniciales que me correspondió asumir como Presidente de la Comisión de Administración Pública a partir del 10. de agosto de 1969 haya sido el diagnosticar la situación anterior del proceso de reforma, para establecer una estrategia adecuada hacia el futuro. En este sentido, en octubre de 1969 al instalar el Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Hacienda, que presidía el propio ministro, destacaba los siguientes aspectos, fruto de la autocritica a que sometí al organismo de reforma en los dos primeros meses de mi gestión: "Puede decirse que una de las fallas fundamentales en los procesos de reforma administrativa que se han adelantado en toda América Latina, ha sido precisamente la ausencia de definición de una estrategia, con indicación de acciones y condiciones que debían cumplirse para lograr las metas fijadas en cada caso. La reforma administrativa se ha considerado siempre como necesaria, es más, se ha deseado siempre llevarla a cabo. En general, ha habido consenso unánime sobre la urgencia que existe de realizar un ataque total a la ineficiencia que existe en el aparato administrativo. Se ha reconocido que una buena administración es una condición indispensable para el desarrollo económico. En ciertas ocasiones inclusive, el movimiento de reforma ha contado con varios elementos que parecían asegurar su éxito: apoyo del gobierno, recursos financieros, personal adiestrado, asistencia técnica extranjera, interés en general de la opinión pública. Y si hacemos un poco de memoria, ¿no era ese el panorama que existía en los momentos en que Herbert Emmerich, de las Naciones Unidas, formulaba sus propuestas al gobierno nacional, en el año 1958; propuestas que dieron origen a la Comisión de Administración Pública? Sin embargo, luego de un inicio provisor, ese dinamismo originario fue disminuyendo hasta materialmente desaparecer. Las causas del fracaso son muchas, y entre ellas quizás, fundamentalmente, la ausencia de una estrategia a largo plazo, bien definida y ajustada a las necesidades y realidades políticas y sociales de nuestro país. Todo ello contribuyó a que el interés por la reforma no sólo disminuyera, sino que inclusive la idea misma de la reforma se convirtiera en una noción odiosa, de ahí nuestra preocupación inicial, de intentar dotar al proceso de reforma administrativa, de una estrategia".<sup>29</sup>

En las líneas sucesivas y en una primera parte, quiero analizar someramente las grandes líneas de esta estrategia, definida claro está, sobre la marcha, después de haber asumido la dirección del proceso de reforma, constatar sus fallas y determinar sus posibilidades, ini-

ciándose como estaba en período constitucional. La materialización de esta estrategia y su conversión en elementos activos del gobierno y de la política administrativa, respondieron a criterios técnicos, tampoco predeterminados, cuyo análisis haré en la segunda parte de este estudio.

## LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

En efecto, en términos generales puedo decir que una de las características más importantes de la estrategia del proceso de reforma administrativa reiniciado en 1969 fue la ausencia de una formulación preconcebida.<sup>30</sup> La estrategia, como he señalado, se definió sobre la marcha a medida que los elementos tácticos que ayudaron a la formación de la opinión y la obtención de las decisiones políticas, se iban poniendo en práctica. En este proceso de formación de la estrategia debe también destacarse la ausencia de toda ingerencia de asesores o expertos extranjeros o de la labor de empresas consultoras. Siempre pensé que la ayuda de éstos podría ser útil en la elaboración de proyectos específicos de reforma y al efecto si bien me opuse siempre a la contratación de "consultores" durante el tiempo que dirigí el proceso de reforma administrativa en Venezuela, ello no impidió que programara la obtención de la asistencia técnica de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. Sin embargo, siempre me opuse a la influencia externa en la definición de la estrategia de reforma pues pienso que al estar íntimamente vinculada al proceso de desarrollo nacional, dicha estrategia debía responder a la situación y exigencias del país y debía ser elaborada, como lo fue en Venezuela entre 1969 y 1972, por nacionales, teniendo en cuenta la realidad del país.<sup>31</sup> En esta forma, tres ideas centrales fueron configurándose a medida que tomábamos contacto y conocimiento de la realidad administrativa del país y esas tres ideas guiaron los elementos estratégicos hasta inclusive, dar origen en algunos casos a la formación de criterios de opinión sobre la reforma: en primer lugar, la idea de que la administración pública debe ser el instrumento por excelencia del proceso de desarrollo económico y social (administración para el desarrollo) y de que la reforma administrativa se justifica en tanto en cuanto sirva a los objetivos del desarrollo; en segundo lugar, la idea de que la reforma administrativa debe ser un proceso planificado (reforma administrativa planificada) hasta el punto de que los términos reforma administrativa

y planificación administrativa se hicieron equivalentes; y en tercer lugar, la idea de que la reforma de la administración pública la debe realizar toda la administración pública y no un solo órgano político-administrativo, recogiéndose así el criterio de participación en el proceso de reforma. A continuación destacaré los aspectos fundamentales que configuraron estos elementos de la estrategia de la reforma, y que condujeron en el período 1969-1972 a la elaboración de un Plan General de Reforma Administrativa.

*El primer elemento de la estrategia*, es decir, el de “la reforma administrativa para el desarrollo económico y social”, que tanta influencia tuvo en el trabajo de la CAP entre los años 1969-1972, si bien se definió con precisión en ese período, tuve oportunidad de expresarlo públicamente en 1968, es decir, año y medio antes de que asumiera la dirección del proceso de reforma administrativa, al exponer en una conferencia dictada en el Palacio de las Academias, de Caracas, mis criterios sobre “la transformación de la administración pública para el desarrollo”.<sup>32</sup>

Algunas de las ideas centrales expuestas en dicha conferencia fueron posteriormente recogidas por los redactores del programa de gobierno que el Presidente Caldera presentó al electorado en 1968,<sup>33</sup> y tuve oportunidad de expresarlas ya en ejercicio de la presidencia de la Comisión de Administración Pública, en septiembre de 1969 al instalar el Consejo de Reforma Administrativa de la Oficina de Coordinación y Planificación.<sup>34</sup> Por otra parte, el criterio de vincular el proceso de reforma administrativa al proceso de desarrollo, como nota esencial de la estrategia definida, tuve oportunidad de exponerlo en el Primer Seminario Regional de Reforma Administrativa realizado en San José de Costa Rica en julio de 1970, en el cual participé por amable invitación del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICA) y en dicha oportunidad señalé que “la administración pública es un instrumento de la acción política del Estado, por lo que no debe ser más que un criterio instrumental al que debemos tener presente cuando analizamos el proceso administrativo. Administración y política, por lo tanto, no están desligadas. Siempre he pensado que esa dicotomía que muchas veces se pretende establecer entre la política y la administración debe ser superada, si entendemos que política es el conjunto de normas o guías de la acción del Estado. La administración tiene que estar ligada a la política, y ello en virtud de que, en definitiva, no es más que el instrumento de realización de las políticas definidas por el Estado.”<sup>35</sup> Ese factor instrumental, la administración

pública, frente al proceso de desarrollo, plantea la necesidad de repensar la estructura administrativa y proponer, en su caso, las medidas tendientes a adaptar esas estructuras a las exigencias de ese desarrollo. En este sentido debemos señalar que dentro del proceso mismo de desarrollo, se considera como un factor estratégico la estructuración de un instrumento administrativo capaz de asumirlo y dirigirlo. Por eso la importancia de la reforma administrativa: no es una importancia en sí misma, sino una importancia en cuanto vamos a estructurar un instrumento para promover un proceso de desarrollo acelerado. Lo importante, por tanto, es el desarrollo; y sólo consecuentemente, la creación de los instrumentos necesarios para promoverlo y realizarlo. El proceso que nos toca dirigir, y esto lo he señalado desde el primer momento que asumimos la presidencia de la Comisión de Administración Pública, no busca una reforma administrativa para mejorar una administración pública tradicional.<sup>36</sup> No se trata, por tanto, de mejorar una administración pública estructurada durante el siglo pasado y que quedará con la misma base que tuvo en su origen. La reforma administrativa, por tanto, no es un proceso que se agota en sí mismo<sup>37</sup> o como dice el documento presentado por el ICAP para este seminario "...la reforma por la reforma misma no se justifica".<sup>38</sup> Se trata, por tanto, de presentarle al proceso de reforma un objetivo que es el desarrollo y por tanto de realizar una reforma administrativa para el desarrollo. Se trata de transformar la administración pública tendiente a dotar al proceso de desarrollo de un instrumento adecuado, y no simplemente de mejorar una administración pública tradicional, mantenedora del *status quo*. Todo lo contrario, insistimos, buscamos estructurar una administración pública capaz de poder provocar los cambios y modificaciones que el mismo proceso de desarrollo exige e implica.<sup>39</sup> Esta precisión del primer elemento de la estrategia de la reforma administrativa en Venezuela que comenzamos a definir desde 1968, fue posteriormente difundida en diversos trabajos<sup>40</sup> y por supuesto, acogida como criterio oficial del gobierno en el IV Plan de la Nación 1970-1974.<sup>41</sup> El propio Presidente Caldera en la Instrucción Presidencial RA-1 mediante la cual se establecen los lineamientos generales de la reforma administrativa en la administración pública nacional de 13 de mayo de 1970, expresaba el criterio de que "La reforma administrativa no está destinada simplemente a lograr una mayor eficacia de una administración pública tradicional, sino destinada a dejar a un lado estructuras arcaicas, incapaces de marchar a tono con la transformación del país y la mentalidad de sus habitantes", por lo que su objetivo no es otro que "transformar la administración

pública nacional para adaptarla a las necesidades del proceso de desarrollo económico y social”;<sup>42</sup> con lo que reafirmaba lo expuesto en su Programa de Gobierno y en su discurso de toma de posesión de la presidencia en marzo de 1969.<sup>43</sup>

En todo caso, como consecuencia de la vinculación de la reforma administrativa con el proceso de desarrollo, surgió clara la necesidad de una estrecha vinculación entre las actividades relativas a la reforma y el sistema de planificación económica y social. Esta exigencia de la estrategia definida, ya se había evidenciado desde los inicios del período constitucional del Presidente Caldera cuando por Decreto No. 28 del 9 de abril de 1969<sup>44</sup> —una de las primeras decisiones del Presidente, si se excluyen los decretos previos de nombramiento de ministros y otros altos funcionarios—, se adscribió la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación. Con esta decisión, se eliminó el aislacionismo a que había sido sometida la CAP en la década de los sesenta al haber perdido, su labor, apoyo gubernamental y al haber perdido el contacto directo con el Presidente de la República y al Consejo de Ministros. La adscripción a Cordiplán en 1969, al contrario, sirvió de mecanismo para que el órgano de reforma reobtuviera dichos contratos a través del jefe de Cordiplán. Pero la vinculación de la reforma administrativa al sistema de planificación no sólo fue de carácter orgánico o estructural, sino de un evidente contenido sustancial: por primera vez en los planes de la Nación, el IV Plan de la Nación 1970-1974, contiene un capítulo especial relativo a la reforma administrativa, en el cual se esbozan los criterios que guiaron las acciones de planificación administrativa entre 1970 y 1972,<sup>45</sup> siguiéndose así la orientación general que se ha venido observando en América Latina.<sup>46</sup> Es de destacar, por otra parte que es tal la vinculación del plan de reforma administrativa con el plan de desarrollo económico y social en el momento actual en Venezuela, que el propio IV Plan de la Nación 1970-1974, establece expresamente una profunda transformación de la anticuada estructura administrativa, de samente que “las nuevas y difíciles tareas que se asignan al Estado venezolano en este IV Plan de la Nación, sólo podrán ser asumidas y ejecutadas exitosamente, si paralelamente se procede a realizar una los deficientes sistemas administrativos y de los complicados procedimientos actualmente existentes, para ajustarlos y adaptarlos a las nuevas realidades; y si además, se procede agresivamente a estructurar un estatuto de la función pública y un eficiente sistema de administración de personal, que garantice un mejoramiento del factor humano de la

administración, con sus efectos sobre la eficacia y rendimiento que las tareas del desarrollo exigen".<sup>47</sup>

Conforme a este primer elemento de la estrategia, es evidente que optábamos desde el primer momento por un enfoque global de la reforma administrativa, a cuyo proceso se le determinaban objetivos generales ligados al proceso de desarrollo.<sup>48</sup> Reforma administrativa en esta forma, dejó de ser para la Comisión de Administración Pública entre 1969-1972 un simple proceso de racionalización o productividad administrativa, y en este sentido, en 1970 señalaba que "en nuestros países subdesarrollados, deben superarse los esquemas clásicos de reforma administrativa basados en el simple mejoramiento de la administración pública o en la sola racionalización de la administración pública, sin objetivos distintos".<sup>49</sup> Por ello, al contrario, a la experiencia venezolana a partir de 1969 se le fijó un objetivo preciso: transformar la administración pública para convertirla en agente del proceso de desarrollo, lo que exigía replantearse la validez y efectividad de la totalidad de las estructuras y sistemas administrativos.<sup>50</sup>

*Pero este primer elemento de la estrategia definida*, nos condujo inexorablemente a un segundo elemento: la reforma administrativa, no podía seguir siendo un proceso consistente en medidas aisladas y esporádicas, sino que tenía que obedecer a un plan general que respondiera a las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social. En otras palabras, la reforma administrativa tenía que ser un proceso planificado. Este elemento estratégico de la necesidad de elaborar un plan de reforma administrativa fue asimismo, resultado de una evolución cuyo primer esbozo aparece en el Decreto No. 103 del 23 de julio de 1969, reglamentario de la Comisión de Administración Pública,<sup>51</sup> que encargó a dicho organismo el "proponer al Ejecutivo Nacional el plan de reforma administrativa" (art. 2). Posteriormente, en octubre de 1969, en oportunidad de instalar el Consejo de Reforma Administrativa de Cordiplán, tuve ocasión de ahondar sobre sus implicaciones al indicar que "no podemos seguir pensando en una reforma administrativa en base a reformas y medidas aisladas e incoherentes, sin responder a una visión de conjunto, lo que venía caracterizando en los últimos años, el proceso de reforma administrativa en Venezuela".<sup>52</sup> Al contrario, estoy convencido de que la reforma administrativa debe ser un proceso planificado,<sup>53</sup> y de ahí el término ahora tan difundido, de planificación administrativa, término que CEPAL ha definido como "un proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzar en un período determinado por medio de

políticas, planes y el empleo eficiente de los recursos administrativos existentes, para conseguir un cambio de un nivel administrativo existente a otros mejores".<sup>54</sup> Como consecuencia de este criterio de la necesidad de planificar la reforma administrativa, con un criterio global en virtud de la estrecha interrelación que existe entre todos los elementos que conforman la administración pública, dentro de las primeras acciones que desarrollé en la Comisión fue la preparación de un esquema general que con la denominación "Areas del Plan de Trabajo de la Comisión de Administración Pública para la programación de la reforma administrativa 1970-1974",<sup>55</sup> tuve la oportunidad de exponer por primera vez en la Primera Reunión de Programación de Asistencia Técnica Internacional realizada con los representantes de diversos organismos internacionales, celebrada en Cordiplán en noviembre de 1969.<sup>56</sup> Debo señalar, por otra parte, que ese esquema lo discutí con el Profesor Saúl M. Katz, de la Escuela Graduada para Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburgh, quien posteriormente dirigió el Proyecto "Paraguas" de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en la CAP entre 1970-1971 y con el Profesor Moisés Litchmajer, Director del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública, Sede Norte, que funciona en la Escuela Nacional de Administración Pública de la CAP, habiendo sido de enorme utilidad para la formulación definitiva del esquema, la conformidad de ambos, en líneas generales, con las ideas que les expuse.<sup>57</sup> En todo caso, el Capítulo VI del IV Plan de la Nación 1970-1974 ya citado, no fue sino desarrollo de dicho esquema, como también lo fue el Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa presentado al Consejo de Ministros en enero de 1971,<sup>58</sup> que posteriormente dio origen al Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional<sup>59</sup> presentado al Presidente de la República en junio de 1972, y que contiene y configura el Plan de Reforma Administrativa, a cuya preparación se había comprometido con el Presidente de la República de la CAP conforme a las normas de su Decreto Reglamentario No. 103 de julio de 1969, ya citado.<sup>60</sup>

En este sentido, en octubre de 1969, al instalar el Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Hacienda, ya exponía que "la primera labor de conjunto de la Comisión de Administración Pública, será la formulación de este Plan de Desarrollo Administrativo o Plan General de Reforma Administrativa".<sup>61</sup> La planificación de la reforma administrativa en Venezuela entre 1969 y 1972 y que dio lugar al Informe citado, estaba esbozada en esta forma, desde el mismo momento en que se reorganizó la CAP en julio de 1969.

*Pero aparte de la vinculación* del proceso de reforma administrativa con el proceso de desarrollo económico y social y su planificación, y de la consideración de aquél como un proceso planificado (planificación administrativa), un tercer elemento configuró la estrategia de reforma adoptada, y este fue el criterio de que la reforma administrativa no podía ser un proceso impuesto desde fuera de la administración pública, sino que debía ser un proceso en cuya planificación y ejecución participara toda la administración pública. De ahí el criterio que desde el primer momento traté de generalizar de que “la reforma de toda la administración pública, sólo puede hacerse por toda la administración pública”,<sup>62</sup> criterio que dio origen a la preparación y posterior aprobación del Decreto No. 141 del 17 de septiembre de 1969<sup>63</sup> dictado mes y medio después que asumiera la dirección del proceso de reforma. Debo señalar que dicho Decreto, por el cual se instrumentaron los mecanismos de reforma administrativa tuvo como motivación la necesidad de “constituir en todas las dependencias y organismos públicos, los órganos de programación, ejecución y control de la reforma administrativa, en estrecha coordinación con la Comisión de Administración Pública”,<sup>64</sup> y fue preparado —debo señalarlo ahora—, como reacción a un proyecto de Resolución que el Ministro de Hacienda sometió en agosto de 1969 al Consejo de Ministros regulando un consejo de reforma administrativa en dicho ministerio. En efecto, después de haberse dictado el Decreto No. 103 de 23 de julio de 1969<sup>65</sup> reglamentario de la Comisión de Administración Pública y que le atribuía a este organismo, la orientación, dirección y conducción del proceso de reforma administrativa, no podía admitirse que en forma aislada, en uno de los trece ministerios de la administración nacional, se constituyeran mecanismos de reforma administrativa, independientes de la Comisión. Por ello, a través del Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación me opuse a la discusión del Proyecto del Ministro de Hacienda en Consejo de Ministros,<sup>66</sup> y como alternativa sometí a la consideración de dicho organismo un proyecto que extendía la idea concebida en el Proyecto del Ministerio de Hacienda, a todos los ministerios e institutos autónomos que conformaban la administración nacional. En la exposición de motivos del Decreto No. 141 expuse, conforme a esa orientación, lo siguiente: “la motivación central del Decreto está en el convencimiento de que la reforma administrativa es un proceso en el cual deben intervenir, en forma activa y con un papel preponderante, los diversos organismos públicos en los cuales se va a efectuar, y de la necesidad de disipar la falsa idea de que la Comisión de Administración Pública es la única que puede realizar

la reforma. En este sentido, se establecen en los ministerios, institutos autónomos y demás establecimientos públicos unos consejos de reforma administrativa y unas oficinas coordinadoras de la reforma administrativa".<sup>67</sup> Al instalar el primero de dichos consejos de reforma administrativa, precisamente el del Ministerio de Hacienda en octubre de 1969, razonaba la motivación del Decreto al explicar que "en este aspecto, como en otros muchos, no supimos apreciar en su justo valor, la experiencia acumulada por otros países latinoamericanos. Con nuestra Comisión de Administración Pública sucedió entonces, pero con 20 años de retraso, algo similar a lo que acaeció por ejemplo con el Departamento Administrativo del Servicio Público del Brasil; organismo creado en 1937 y que quiso imponer, desde afuera, una reforma, con carácter imperativo, reforma que procedía de una élite que pretendía tener la exclusividad de los conocimientos técnicos imprescindibles para esa tarea".<sup>68</sup> "Tanto en el Departamento Administrativo del Servicio Público del Brasil, como en la Comisión de Administración Pública, no se operó el necesario proceso de filtración de las nuevas ideas reformistas y de cambio de la administración hacia los diversos niveles gubernamentales y precisamente, por esto, no lograron su objetivo".<sup>69</sup> Por ello estimaba que con la idea de que "la responsabilidad de la reforma debe ser compartida, por la Comisión de Administración Pública, con todos los organismos administrativos" como lo exigía el Decreto No. 141 señalado, "la Comisión de Administración Pública de órgano que pretendía imponer una reforma desde afuera, ha pasado a ser un órgano normativo, orientador, coordinador y evaluador de las reformas que los consejos de reforma administrativa harán e iniciarán en todos los ministerios e institutos autónomos".<sup>70</sup> Conforme se explica en la Exposición de Motivos del señalado Decreto No. 141 de septiembre de 1971, "los consejos de reforma administrativa están concebidos como organismos centrales a nivel de cada ministerio e instituto autónomo, destinados a elaborar los programas de reforma administrativa en el organismo respectivo conforme a los lineamientos que proponga la Comisión de Administración Pública al Ejecutivo Nacional". Esos consejos de reforma administrativa están presididos en cada ministerio, por el ministro, e integrados por todos los directores del organismo, y su justificación "está en la necesidad de *comprometer* en el proceso de reforma, a todos los directores de los organismos correspondientes". "Así como la Comisión de Administración Pública no puede ella sola realizar la reforma de la administración pública, sin *comprometer* en dicho proceso a todos los organismos públicos; asimismo, el ministro o el director general, a través de

adecuados mecanismos y con el asesoramiento de la CAP, deben *comprometer* en el proceso de reforma a todo el tren directivo del organismo... Como Secretariado Permanente del Consejo de Reforma Administrativa, el Decreto prevé la integración, en cada organismo, de unas oficinas coordinadoras de la reforma administrativa (OCRA), dependientes del ministro o del director general”, que actúan en estrecha coordinación con la Comisión de Administración Pública, en la elaboración técnica de los proyectos y propuestas de reforma en cada entidad.<sup>71</sup> En todo caso, es de destacar que la constitución de todos estos instrumentos de reforma, confirmaban en Venezuela, un “sistema de reforma administrativa” integrado como lo señala Jiménez-Castro, por un órgano central de carácter normativo y de unidades sectoriales de ejecución.<sup>72</sup>

En esta forma, el tercer elemento de la estrategia para la reforma administrativa adoptada en Venezuela a partir de 1969, tenía por objeto lograr la *participación* de todos los niveles administrativos en el proceso, mediante la configuración de un sistema, y a través de esa vía, comprometer a todos los funcionarios directivos en el mismo.<sup>73</sup> Sin embargo, esta estrategia de participación podía significar la realización de esfuerzos de reforma en todo el ámbito de la administración pública nacional por los diversos organismos públicos en forma incoherente y desordenada. Por ello, y con el objeto de darle la debida uniformidad al proceso, de manera que su planificación respondiera a los mismos criterios, desde el primer momento planteé la necesidad de que el Ejecutivo Nacional dictara unos “lineamientos generales de la reforma administrativa” lo que no era otra cosa que la definición de una política de reforma administrativa por el Presidente de la República. En efecto, el mismo Decreto No. 141 de septiembre de 1969 ya señalado, atribuyó a los consejos de reforma administrativa que funcionan en cada organismo, la facultad de “elaborar los programas de reforma administrativa, conforme a los *lineamientos* que determine el Ejecutivo nacional a proposición de la Comisión de Administración Pública”,<sup>74</sup> por lo que la estrategia de participación que él definía, ya exigía la formulación de los lineamientos generales de la reforma. En octubre del mismo año 1969 al comentar la forma en que participarían todos los organismos públicos en las labores de planificación de la reforma, señalé que “en la formulación de este Plan se seguirá un doble proceso de acción en forma paralela: por una parte, la labor de diagnóstico y de propuestas de modificación y de modernización macro-administrativa que respecto a estructuras y sistemas propondrá la Comisión de Administración Pública, y por otra parte, la labor

similar en cuanto a estructuras y sistemas de carácter micro-administrativo, a nivel de ministerios y a nivel de institutos autónomos, que realizarán las oficinas coordinadoras de la reforma administrativa y los consejos de reformas administrativas. La acción de estos últimos, es guiada por estos *lineamientos generales* de la reforma administrativa que, con carácter previo, adoptará el Consejo de Ministros a proposición de la propia Comisión de Administración Pública. De la confluencia de estas dos acciones o labores se formulará el Plan General de Reforma Administrativa, que se integrará al Plan de la Nación elaborado por la Oficina Central de Coordinación y Planificación”,<sup>75</sup> lo que sucedió, en efecto, al incorporarse al IV Plan de la Nación 1970-1974 el Capítulo VI sobre reforma administrativa y al elaborarse y someterse a consideración del Presidente de la República el Informe sobre la reforma de la administración pública nacional en 1972.<sup>76</sup> En todo caso, la elaboración de un documento que estableciera la política gubernamental de reforma administrativa la inicié en noviembre de 1969, al someter a discusión un primer borrador<sup>77</sup> entre los funcionarios de la Comisión de Administración Pública.<sup>78</sup> Posteriormente, enero de 1970, sometí al Presidente de la República la primera versión del texto de lo que posteriormente sería 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.<sup>79</sup> Este documento, como pieza que uniformaba el proceso de reforma administrativa dentro de su estrategia participativa, configuró ni más ni menos que la formulación de la política gubernamental en la materia, y como orden emanada del propio Presidente de la República, lo comprometía a él y al Consejo de Ministros en la realización de la misma.

## LAS TACTICAS PARA LA OBTENCION DE LAS DECISIONES POLITICAS SOBRE REFORMA ADMINISTRATIVA

En su discurso de toma de posesión de la presidencia de la República, en marzo de 1969, el Presidente Caldera anunció al país su propósito de iniciar la reforma administrativa en Venezuela, para “dejar a un lado estructuras arcaicas, incapaces de marchar a tono con la transformación del país y la mentalidad de sus habitantes”<sup>80</sup> siguiendo en esta forma la orientación que había planteado el electorado en 1968, en su Programa de Gobierno.<sup>81</sup> Puede decirse entonces que indudablemente, el Presidente Caldera tenía decidido darle un impulso

importante al proceso de transformación de la administración pública, lo cual confirma en marzo de 1969, en su Mensaje al Congreso luego de su primer año de gobierno, cuando afirmaba que “la reforma administrativa marcha con paso firme. Es un hecho reconocido el de que las estructuras de la administración pública no responden a las circunstancias del tiempo que vivimos. Mecanismos arcaicos restan eficacia a la acción del Estado y de los entes públicos”.<sup>82</sup>

Conforme a toda esta disposición del ánimo presidencial de apoyo al programa de reforma administrativa, puede decirse que en el primer año del período constitucional del Presidente Caldera, la labor de la Comisión de Administración Pública se caracterizó por la definición de la estrategia a seguir en el proceso de reforma, tal como se ha señalado anteriormente, y por la búsqueda de consolidación de la voluntad política evidenciada por el Presidente de llevar a cabo la reforma.<sup>83</sup> En esta fase preparatoria de la experiencia de reforma administrativa en Venezuela, posterior a 1969, diversos elementos tácticos fue necesario poner en práctica para mantener un interés permanente de los altos niveles del Ejecutivo nacional en el proceso.

En efecto, tal como se señaló, uno de los primeros pasos dados por el Presidente Caldera en relación a la reforma administrativa fue la adscripción del órgano existente para realizar las labores en dicho campo, la Comisión de Administración Pública, a la Oficina Central de Coordinación y Planificación.<sup>84</sup> Esta decisión, promovida por el Jefe de Cordiplán, L. E. Oberto, de quien recibimos uno de los más constantes apoyos en el gobierno, a menos de treinta días después de instalado éste, y sin que en ese momento existiera criterio alguno sobre cómo se iba a reiniciar esa actividad, ante el peligro de que la CAP fuera absorbida como una unidad más dentro de la Organización de Cordiplán me hizo temer que el proceso de reforma administrativa se fuera realmente a realizar.<sup>85</sup> En efecto, estaba consciente de que uno de los elementos tácticos esenciales en el proceso de reforma administrativa, era no sólo la existencia de una unidad administrativa especializada con experiencia en el campo,<sup>86</sup> sino de una unidad con posibilidad de tener acceso a los altos niveles de decisión del gobierno y con una relativamente amplia autonomía de acción. La adscripción de la CAP a Cordiplán tenía el riesgo de minimizar el organismo, lo cual podía ser acelerado por el des prestigio que el mismo había sufrido en los años anteriores y la posición de debilidad política que su Director tenía al inicio del gobierno del Presidente Caldera, pues había sido nombrado por el gobierno anterior, desde 1967, y había manifestado su deseo de renunciar al cargo. En virtud de esta situación,

al proponérseme el cargo de Director Ejecutivo de la CAP, entre las condiciones que exigí al jefe de Cordiplán para aceptarlo había dos de relevancia en cuanto a los elementos tácticos: por una parte, el que se asegurara al Director de la CAP acceso al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, y se le garantizara a la Comisión total autonomía de acción en la preparación de la estrategia de reforma; y por la otra, el que se aprobara previamente un decreto reglamentario de la Comisión de Administración Pública, en el cual por primera vez se regularan sus atribuciones, ya que desde el Decreto de creación de la CAP, en 1958, ésta había funcionado sin que se determinara qué podía hacer y en qué forma. Estas condiciones fueron adecuadamente satisfechas, pues si bien no se le aseguró al Presidente de la CAP la asistencia al Consejo de Ministros, lo cual no era indispensable en la fase de planificación de la reforma, el acceso de los altos niveles de decisión política se aseguró por otras vías: ausencia de potestad de "veto" por parte del jefe de Cordiplán respecto de las propuestas formuladas por la CAP para ser presentadas al Presidente de la República o al Consejo de Ministros; acceso y contacto directo del Presidente de la CAP con los ministros del Ejecutivo nacional; y autonomía en la reaización de sus actividades.<sup>87</sup> Por otra parte, la condición sugerida de la aprobación previa del Reglamento de la CAP, también se cumplió, y sólo fue el 10. de agosto de 1969, después de aprobarse el 23 de julio el Decreto No. 103 mediante el cual se dictó dicho Reglamento de la Comisión y que seguía el texto del Proyecto que había presentado al jefe de Cordiplán, que acepté el nombramiento, considerando que este texto aseguraba la debida autonomía y adecuado nivel político al organismo de reforma.<sup>88</sup> Uno de los puntos resaltantes de dicho Reglamento fue la regulación, por primera vez, del directorio que debía tener la CAP y que si bien fue nombrado en los primeros meses de su existencia en 1958<sup>89</sup> luego fue disuelto, quedando la dirección del organismo solamente en manos de un director ejecutivo hasta 1969.

De acuerdo al Reglamento de 1969, al contrario de la CAP, cuenta con un directorio en el cual participan de pleno derecho, el Director General de Cordiplán y el Director General del Ministerio de Hacienda, presidido por un Presidente que asumió las funciones del antiguo Director Ejecutivo de la Comisión.<sup>90</sup> La vinculación de la Oficina Central de Coordinación y de Planificación y del Ministerio de Hacienda en el directorio de la CAP a través de los funcionarios de segunda mayor jerarquía de dichas organizaciones, en cierta forma fue el primer elemento táctico en la búsqueda de un equilibrio político-adminis-

trativo que garantizara la autonomía de la CAP. Por una parte, en el Ministerio de Hacienda se venía realizando una serie de proyectos de reforma administrativa auspiciados por el Ministro Pedro Tinoco H., que debían aprovecharse para el programa general, comprometiéndose el ministerio en su realización: para ello, la mejor manera de lograrlo era comprometer al Director General del Ministerio en la definición de la política nacional de reforma administrativa. Por otra parte, la presencia en el directorio de la CAP de un funcionario de la más alta jerarquía del Ministerio de Hacienda servía para realizar un contrabalance frente a cualquier intento de Cordiplán, que afortunadamente no se presentó, de absorber a la CAP y eliminarle su autonomía. El directorio nombrado, tuvo por objetivo el definir la estrategia a seguir en el proceso de reforma, y una vez hecho esto mediante reuniones semanales durante casi un año, el trabajo de la CAP pudo continuar su marcha bajo la sola dirección de su presidente, disminuyéndose considerablemente la frecuencia de las reuniones del directorio.<sup>91</sup>

Por otra parte, puede decirse que el Reglamento de la CAP dictado en julio de 1969 venía a constituir la primera decisión política del Presidente de la República, en relación al proceso de reforma mediante un acto jurídico —decreto—, en el cual le delimitó a la Comisión sus atribuciones inmediatas. Conforme al mismo Reglamento, la CAP venía a configurarse propiamente como un organismo de planificación de la reforma, y por tanto, de carácter asesor, y su contenido refleja indudablemente una decisión política firme de planificar la reforma administrativa, partiendo de la premisa de que toda decisión de ejecución o implementación de reforma administrativa, debía ser posterior a la planificación de la misma.

Esta distinción es importante establecerla pues debe quedar claro que todos los elementos tácticos desarrollados por la CAP durante los años 1969 y 1970 tenían por objeto consolidar la única decisión política que racionalmente podía adoptarse en ese momento: la decisión política de planificar la reforma, de por sí difícil de obtener, pues no es infrecuente la preferencia de los gobernantes en las acciones de corto plazo o efectistas, antes que en las de largo plazo —como la elaboración de un plan de reforma administrativa— cuyos efectos casi nunca pueden apreciarse durante el período de gobierno en la cual se adoptan.<sup>92</sup> Debo destacar este factor, pues hay que reconocer la posición del Presidente Caldera, quien siempre consideró que, como consecuencia de la planificación de la reforma administrativa que ordené y que su gobierno realizó los resultados no serían apreciados

en el período de su Gobierno, y al contrario, considero que el Plan sería uno de los mejores legados de su gobierno a los siguientes.<sup>93</sup> Esta actitud asumida por el Jefe del Estado fue la mejor garantía para la realización del trabajo de la CAP durante el período 1969-1973 en el campo de la planificación de la reforma y de la implementación de una serie de propuestas.

Por tanto, insistimos, los primeros elementos tácticos utilizados por la CAP se orientaron hacia la consolidación, en sucesivas decisiones ejecutivas, de esta voluntad planificadora. Para ello, el Presidente de la República auspició la formación de un equipo de técnicos en la CAP, respecto de los cuales pueden aplicarse los requerimientos que E. Pizani indica deben tener los reformadores, al señalar que la reforma "debe ser confiada a hombres que tengan la suficiente experiencia como para no hacerse vanas ilusiones, pero que sin embargo no tengan demasiado pues una muy larga experiencia administrativa da el sentido de lo que es posible o imposible, pero no da el sentido de lo que es necesario".<sup>94</sup> Lo cierto es que no nos hicimos ilusiones, y desde el primer momento, aprovechando las decisiones políticas del Presidente, nos comprometimos a elaborar un Plan General de Reforma Administrativa que pudiera no sólo servir para la implementación de la misma, sino para guiar el futuro crecimiento de la administración pública.<sup>95</sup> Todos los esfuerzos de la CAP estuvieron por tanto dirigidos a elaborar este Plan para lo cual se hacía necesario desarrollar una amplísima campaña de opinión dentro y fuera de la administración pública, con el objeto de interesar a todos los niveles administrativos y al público en la problemática administrativa. En esta forma, y con motivo de la estrategia de participación que se había definido por el Decreto No. 141 de 17 de septiembre de 1969 y a la cual me he referido anteriormente, la oportunidad brindada por la instalación formal de todos los consejos de reforma en cada uno de los ministerios y en la gran mayoría de los institutos autónomos, fue ciertamente invaluable, pues me permitió, en cada caso, explicar formalmente a todos los altos niveles directivos de cada organismo, en su sede, los objetivos y aspectos generales del proceso de reforma administrativa. Esta actividad de instalación de los consejos de reforma se cumplió fundamentalmente en los últimos meses del año 1969 y en los primeros meses de 1970; y aun cuando el funcionamiento posterior de los consejos de reforma administrativa fue ciertamente irregular, dependiendo de la importancia que la reforma interna de los ministerios tuvo para cada organismo;<sup>96</sup> debe señalarse que su principal aporte fue el de servir de elemento táctico para difundir las ideas reformistas y comprometer, así

fuerá formalmente, a los ministros y directores de los organismos, en su realización. Esta difusión masiva de las ideas reformistas que buscaba aminorar la resistencia burocrática natural frente al cambio administrativo,<sup>97</sup> y el entusiasmo que comenzaba a surgir en las oficinas coordinadoras de la reforma administrativa recién formándose,<sup>98</sup> hasta cierto punto produjo la necesidad de que se dictaran por el Presidente de la República los lineamientos generales de la reforma administrativa de manera de dotar de la coherencia necesaria al proceso, lo cual se hizo mediante una instrucción u orden del Presidente en mayo de 1970.<sup>99</sup> La importancia de dicho acto, fue fundamental desde el punto de vista táctico pues significó un evidente fortalecimiento de la decisión política del Presidente Caldera, quien ratificó todo su respaldo a la CAP.<sup>100</sup> Sobre la importancia de este documento, en la oportunidad de su emisión por el Presidente de la República, señalé lo siguiente: "Por una parte, es la primera vez que en las últimas décadas, un Presidente de la República utiliza la fórmula de la Instrucción para dirigir una orden ejecutiva que tiene por destinatarios a su propia administración y a los funcionarios que la componen. Este hecho, por tanto, marca el inicio de una nueva etapa en la forma de las comunicaciones del Presidente de la República con los diversos niveles de la administración pública que, estoy seguro, dará sus resultados positivos en forma inmediata.<sup>101</sup> Pero lo novedoso de la Instrucción no se queda en su forma, sino también en su contenido. Es también la primera vez que en Venezuela, un Presidente de la República asume claramente el problema de la reforma administrativa y, ordena la realización del proceso definiéndole sus grandes líneas. Y este hecho, permítanme que insista en ello, también tiene relevancia especial, si observamos cualquier proceso de reforma administrativa en las experiencias que nos muestra la administración pública comparada. No conocemos ningún precedente en el cual un Jefe de Estado haya dictado un acto de esta naturaleza en materia de reforma administrativa, englobando en el mismo todos los aspectos estructurales, funcionales y funcionariales de la administración pública".<sup>102</sup>

*Ahora bien, en dicha orden presidencial* se destacaron claramente dos enfoques a llevar a cabo paralelamente en la planificación de la reforma administrativa: el enfoque macro-administrativo y el enfoque micro-administrativo. "En el primer enfoque —dice dicho documento— 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 na-

cional, 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.<sup>103</sup> 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.<sup>104</sup> En el enfoque micro-administrativo de 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 vistas a la formulación de diversas propuestas de reforma estructural y funcional, y a su ejecución durante el presente y los próximos años".<sup>105</sup>

*En el campo macro-administrativo*, cuya programación se ordenaba realizar bajo tres ángulos: la reforma estructural (organización), la reforma funcional (sistemas instrumentales), y la reforma de la función pública (administración del personal público), entre 1970 y 1972 se realizó el diagnóstico de la administración nacional<sup>106</sup> y se elaboró el plan de las dos primeras (reforma estructural y funcional), que está contenido en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, ya señalado,<sup>107</sup> presentado al Presidente de la República en junio de 1972. Dicho Plan no abarca la reforma de la función pública, pues en este campo, el único que había sido exhaustivamente trabajado en la Comisión en la década de los sesenta, se pasó de la programación a la ejecución en septiembre de 1970 al aprobarse por el Congreso la Ley de Carrera Administrativa.<sup>108</sup>

En efecto, tal como se indicó anteriormente, en 1959 la Comisión de Administración Pública redactó un Proyecto de Ley de Carrera Administrativa presentado al Congreso en 1960,<sup>109</sup> el cual, aun cuando discutido en 1965, no fue nunca aprobado por las Cámaras Legislativas. En 1970, en virtud de la minoría parlamentaria que tenía el partido COPEI que respaldaba al Presidente Caldera, los partidos de oposición decidieron reiniciar la discusión del proyecto de 1959 revisado en 1965. Con tal motivo, y aun cuando el Ejecutivo Nacional, oficialmente no tomó posición al respecto,<sup>110</sup> la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados solicitó la opinión de la Comisión de Administración Pública en relación al proyecto referido. En tal virtud, en abril de 1970 tuve oportunidad de intervenir en la referida

Comisión de la Cámara de Diputados, criticando radicalmente el Proyecto de ley que comenzaba a discutirse, el cual, por haber sido elaborado en 1959, ignoraba todos los adelantos que en el campo de la administración de personal se habían hecho en el país en la década de los sesenta, además de que era incompleto a la luz de las exigencias de la Constitución de 1961.<sup>111</sup> Con motivo de dichas críticas, la CAP presentó a la Comisión referida de la Cámara de Diputados un nuevo proyecto de “Ley sobre Funcionarios Públicos” con una completa nueva concepción y sistematización, el cual fue acogido como documento de discusión y fue aprobado por el Congreso, con varias modificaciones, en septiembre de 1970.<sup>112</sup> La Ley de Carrera Administrativa aprobada, creó la Oficina Central de Personal la cual absorbió la unidad que con el mismo nombre funcionaba en la Comisión de Administración Pública,<sup>113</sup> y a quien, con posterioridad, han correspondido las labores de implementación y ejecución de la Ley, como oficina de nivel presidencial.<sup>114</sup>

*En el campo micro-administrativo*, en un trabajo coordinado realizado entre las oficinas coordinadoras de la reforma administrativa y la CAP, durante el año 1970 se elaboraron propuestas de reforma interna en diversos ministerios, las cuales se incorporaron al proyecto de Ley de Presupuesto para 1971, y posteriormente en 1971, al Proyecto de Ley de Presupuesto para 1972, no habiendo recibido en general aprobación por el Congreso.

En esta forma, y dejando aparte los aspectos de administración de personal que entraron en su fase de ejecución en 1970, puede decirse que la etapa de programación de la Reforma Administrativa estaba virtualmente concluida a comienzos de 1971 en el ángulo estructural tanto en el campo micro-administrativo como en el campo macro-administrativo, con la incorporación al Proyecto de ley de Presupuesto para 1971 de las reformas internas de los ministerios<sup>115</sup> y con la presentación al Ejecutivo del Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa.<sup>116</sup> Es por ello que en su Tercer Mensaje al Congreso el 9 de marzo de 1972, el Presidente Caldera señalaba que “ha llegado el momento en que los programas de reforma administrativa entren plenamente en vigor: tengo el firme optimismo de ver logrados los mejores entendimientos entre las ramas legislativas y ejecutivas para que la reforma administrativa avance, se conviertan en normas vigentes las recomendaciones ya estudiadas y la administración pueda corresponder mejor a la inversión que supone y a los requerimientos que entraña dentro de la vida del país”.<sup>117</sup> La necesidad de una colaboración del

Congreso en la ejecución de los programas de reforma administrativa, ya la había planteado el mismo Presidente Caldera en su Segundo Mensaje al Congreso en marzo de 1971, al indicar que “es indispensable un acuerdo entre las ramas del Poder Público para que la reforma administrativa se haga con la celeridad necesaria y obtenga resultados óptimos”;<sup>118</sup> idea en la cual va a insistir en diversas ocasiones.<sup>119</sup> Sin embargo, a pesar del optimismo del Presidente de que surgieran los mejores entendimientos entre el Congreso y el Poder Ejecutivo en materia de reforma administrativa, lamentablemente, el Congreso mostró durante todo el período del Presidente de la República una constante oposición a todo intento de mejoramiento de la administración pública,<sup>120</sup> oposición que no se pudo superar por el respaldo minoritario que el Partido COPEI podía darle al Poder Ejecutivo en este campo. La ejecución e implementación de la reforma administrativa sólo pudo ser llevada adelante cuando las medidas adoptadas no requerían intervención legislativa y podrían llevarse a cabo con la sola decisión ejecutiva, y aun en estos casos, algunas no pudieron realizarse efectivamente, por la deliberada inaprobación de los créditos solicitados en los proyectos de Ley de Presupuesto.

En efecto, en el campo macro-administrativo, y dejando a salvo la aprobación de la Ley de Carrera Administrativa en 1970, la cual, como se dijo, no fue iniciativa del Poder Ejecutivo sino del propio Congreso, los proyectos de reforma administrativa en el campo estructural propuestos por el Ejecutivo Nacional al Congreso fueron rechazados sin argumentación alguna. Tal fue, por ejemplo, el caso de la propuesta de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, como organismo central del sector de desarrollo urbano y vivienda conforme al Plan de Reforma Administrativa,<sup>121</sup> que provocó la presentación de un Proyecto de Ley al Congreso,<sup>122</sup> que éste ni siquiera llegó a discutir.<sup>123</sup> La oposición del Congreso y la inexistencia de reales posibilidades políticas de que el Poder Legislativo cooperara con el Ejecutivo en la reforma y mejoramiento de la administración pública, todo ello aunado a la proximidad del proceso electoral que aun cuando se realizaría en 1973, a nivel de campañas electorales comenzó desde principios de 1972, hicieron imposible que a nivel del propio Poder Ejecutivo lograran aprobarse definitivamente todas las propuestas de reforma macro-administrativas,<sup>124</sup> y mucho menos, que fueran presentadas al Congreso. La única excepción la constituyó el proyecto de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico, cuya ley, como se dijo, no llegó a discutir el Congreso.<sup>125</sup> Aparte de este proyecto, el Ejecutivo nacional tomó diversas medidas de macro re-

forma de enorme importancia en el campo del mejoramiento administrativo y ciertamente de carácter irreversible,<sup>126</sup> las cuales no requerían para su ejecución, de intervención legislativa. En este sentido, y en cuanto al funcionamiento de la administración pública debe destacarse el Reglamento de Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional dictado en 1969<sup>127</sup> mediante el cual se permitió el inicio de un proceso de desconcentración administrativa en los despachos ministeriales para descargar la acumulación de actividades a nivel de los ministros. Asimismo, en cuanto al funcionamiento de la administración descentralizada, en mayo de 1970 se dictó el Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional<sup>128</sup> mediante el cual se dictaron normas tendientes a poner cierto orden administrativo en la administración descentralizada, "cuya anarquía se ha hecho proverbial en la administración pública venezolana".<sup>129</sup> Pero quizás la más importante realización del gobierno del Presidente Caldera en el campo de la reforma administrativa fue el inicio de la política de regionalización de la administración pública y de la planificación del desarrollo, que tuvo su origen en 1969, al dividirse el país en ocho regiones administrativas y económicas,<sup>130</sup> y su consolidación definitiva al establecerse el embrión de un gobierno y administración regional en 1972;<sup>131</sup> proceso con el cual se inició la desconcentración de la administración nacional hacia las regiones y la búsqueda de la participación de las entidades político-territoriales tradicionales —estados federados y municipios— en la tarea del desarrollo nacional.<sup>132</sup>

*En el campo de los sistemas administrativos*, también con un enfoque macro-administrativo, diversas decisiones fueron adoptadas por el Ejecutivo Nacional sin que requirieran de intervención legislativa, y entre ellas, en el campo del sistema de planificación, la creación en 1970 en todos los organismos públicos de las oficinas sectoriales básicas de coordinación, planificación y presupuesto,<sup>133</sup> el establecimiento y desarrollo del sistema de planificación regional,<sup>134</sup> la participación de los institutos autónomos en la planificación sectorial,<sup>135</sup> el establecimiento de mecanismos destinados a la evaluación de proyectos, y la coordinación de la cooperación técnica.<sup>136</sup> En el campo del sistema de presupuesto, en la Ley de Presupuesto de 1971 se realizó una de las más importantes reformas que en el campo de los sistemas pudo implementarse en Venezuela en el período de gobierno del Presidente Caldera, y que consistió en la incorporación del presupuesto-programa a la propia Ley de Presupuesto, superándose la situación que existía

desde 1961 en que el presupuesto-programa como anexo a la Ley de Presupuesto, no formaba parte de ella;<sup>137</sup> reforma que abre la vía para la programación presupuestaria sectorial<sup>138</sup> y el control de metas en la administración pública. En el campo del sistema estadístico el inicio de las labores para la integración de las estadísticas nacionales puede situarse en la creación del Comité de Enlace para Asuntos Estadísticos establecido en 1971<sup>139</sup> de cuya labor dependerá en el futuro la reforma del sistema. En el campo del sistema de información, especial énfasis se puso principalmente en los años posteriores a 1971 en el mejoramiento de los servicios de información al público,<sup>140</sup> lo cual motivó una importante decisión del Consejo de Ministros al respecto.<sup>141</sup> Por último, particular importancia reviste la decisión adoptada por el Ejecutivo Nacional mediante la cual se convirtió a la CAP en el organismo de control respecto a la justificación económica del procesamiento automático de datos y al arrendamiento de equipos con ese destino en el sector público, que se iniciaron a partir de 1969;<sup>142</sup> y las adoptadas en 1972 al aprobar el Consejo de Ministros, el contrato-tipo contentivo de las cláusulas generales para el arrendamiento de equipos de procesamiento automático de datos, con lo cual se eliminó el contrato de adhesión que las empresas arrendadoras y manufactureras de los mismos venían presentando al sector público y suscribiendo el Estado.<sup>143</sup>

En el campo micro-administrativo y fundamentalmente en relación a la reforma estructural interna de los ministerios, tal como se señaló, para finales de 1970, las diversas oficinas coordinadoras de la reforma administrativa de los ministerios con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, tenían programadas las reformas internas de diversos despachos ministeriales, lo cual condujo a que en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1971, seis de los trece ministerios, se presentaran a las Cámaras Legislativas, con una nueva organización interna,<sup>144</sup> siguiéndose en esta forma la vía tradicional para las modificaciones internas de los ministerios, que había sido empleada por más de dos décadas.<sup>145</sup> El Congreso, al aprobar la Ley de Presupuesto para 1971, sin embargo, rechazó las propuestas de reforma de cinco de los ministerios presentados<sup>146</sup> y aprobó solamente la reforma interna del Ministerio de Hacienda.<sup>147</sup> Ahora bien, en virtud de que la competencia para la organización interna de los ministerios, de acuerdo con el ordenamiento jurídico venezolano corresponde al Poder Ejecutivo, sin intervención del Congreso,<sup>148</sup> y por cuanto algunas opiniones manifestadas en el Congreso habían indicado que las reformas propuestas no estaban respaldadas por decreto reglamentario

del Presidente; éste, en Consejo de Ministros, dictó en febrero de 1971 el reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, con lo cual se establecían las normas generales para la organización interna de los ministros.<sup>149</sup> Conforme a dicha reglamentación, la estructura interna de cada ministerio debía ser objeto de un decreto orgánico, para así establecer la distinción necesaria entre la normativa general contenida en el Reglamento, y la organización particular que en forma flexible, cada ministerio debía tener. Conforme a ello, en febrero de 1971 se dictó el Reglamento Orgánico del Ministerio de Obras Públicas con lo cual se dotó de una nueva estructura a dicha institución<sup>150</sup> y para el presupuesto de 1972 se incorporó al Proyecto de Ley de Presupuesto la nueva organización con las solicitudes de gastos necesarios. El Congreso, a pesar de tratarse de atribuciones ejecutivas, las relativas a la organización interna de los ministerios, rechazó la forma de presentación de la solicitud de los créditos en la Ley de Presupuesto, y los aprobó conforme a la organización vieja. En esta forma, el Ministerio de Obras Públicas, el más importante financieramente de todos los despachos ministeriales, por voluntad del Congreso, a partir de 1971, tuvo una autorización de gastos para su funcionamiento, en el Presupuesto, que simplemente no coincidía con su nueva organización, la cual, por falta de asignación de recursos, no pudo ser implementada. Este ejemplo muestra cuán pertinaz fue la oposición del Congreso a todo intento de reforma administrativa, y no sólo en las modificaciones en las cuales el Parlamento debía intervenir, sino en los casos en que las reformas podían realizarse sólo por la vía ejecutiva. En el proyecto de Ley de Presupuesto para 1972, aun cuando estaban preparadas las propuestas de reforma interna en todos los despachos ministeriales,<sup>151</sup> sólo fue presentada nuevamente la del Ministerio de Obras Públicas ya señalado, que fue rechazada, y la del Ministerio de Educación, que también fue rechazada. En vista de esta actitud de oposición pertinaz del Congreso, el Ejecutivo Nacional después de 1972 no siguió insistiendo en la misma forma en las reformas micro-estructurales de carácter ministerial. En un solo caso el Ejecutivo Nacional, en uso de sus atribuciones, procedió a adoptar una decisión de reforma interna ministerial y en ese caso también fue cuestionada por el Congreso. En efecto, la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos de agosto de 1971 al establecer una serie de obligaciones al Ejecutivo Nacional, provocó que éste creara en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos una Dirección de Coordinación, Inspección y Control de Bienes Afectos a Reversión.<sup>152</sup> En virtud de ello, el Ejecutivo Nacional solicitó al Congreso en octubre de 1971 un cré-

dito adicional al Presupuesto para el funcionamiento de dicha unidad administrativa, lo cual fue rechazado a pesar de haber sido creada en virtud de una ley del propio Parlamento; e igualmente fue rechazada la autorización de gastos para el funcionamiento de dicha dirección al aprobarse la Ley de Presupuesto para 1972. Ambos rechazos se pronunciaron en base al absurdo argumento de que el Ejecutivo Nacional no tenía competencia para crear una dirección en cualquiera de los ministerios,<sup>153</sup> y hasta tal punto llegó la oposición del Congreso, que en el año 1972 el Congreso aprobó especialmente una Ley que crea la Dirección de Coordinación, Inspección y Control de los Bienes Afectos a Reversión, con idéntico contenido que el Decreto señalado; y luego de aprobada dicha ley fue que dotó a la referida unidad administrativa de los recursos presupuestarios necesarios para su funcionamiento.

Ciertamente que todo proceso de reforma administrativa es un proceso complicado, lento y difícil, tal como el Presidente Caldera lo expresó en diversas oportunidades,<sup>154</sup> y tal como yo he estado consciente;<sup>155</sup> pero evidentemente que es imposible llevarla a cabo en países de régimen democrático representativo, sin la colaboración del Congreso,<sup>156</sup> tal como ha venido sucediendo en Venezuela. Ello no quiere decir, por supuesto, que la reforma administrativa no pueda realizarse en países de régimen democrático. Al contrario, ahí está el caso de la reforma administrativa realizada en Colombia en 1963 y 1968, la cual sin embargo, pudo realizarse por el apoyo parlamentario que se aseguró el gobierno en virtud del sistema de compromiso bipartidista, ahora en vías de desaparición.<sup>157</sup> Por otra parte, no hay que olvidar que en general, los regímenes autoritarios en América Latina han dado muy poca importancia a la reforma administrativa, en cuya realización no han tenido particular interés.<sup>158</sup>

En el caso de Venezuela, mientras la indispensable colaboración parlamentaria se obtiene, lo cual dependerá hasta cierto punto, de la superación del sistema político minoritario que produce nuestro sistema electoral de representación proporcional absoluta, ahí está el Plan de Reforma Administrativa en espera de implementación legislativa, y ahí están los aspectos parciales cuya ejecución se ha iniciado en forma irreversible, por la sola vía ejecutiva. Lo cierto, en todo caso, es que no sólo el espíritu de la necesidad del cambio administrativo ha envuelto a todos los niveles de la administración pública, sino que en el futuro, como lo ha señalado Manuel Rachadell, “ninguna decisión importante sobre la reforma administrativa podrá ser adoptada en los próximos años sin consultar los trabajos adelantados” por la

Comisión de Administración Pública entre 1969 y 1972.<sup>159</sup> La experiencia venezolana, por otra parte, no sólo ha tenido sus repercusiones en otros países latinoamericanos,<sup>160</sup> sino que ha sido el elemento catalizador para la constitución del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD),<sup>161</sup> respecto de cuyo funcionamiento se ha solicitado el apoyo financiero del PNUD de las Naciones Unidas;<sup>162</sup> y para el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, la cual me correspondió organizar.<sup>163</sup>

## LOS CRITERIOS DEL PLAN DE REFORMA

Ahora bien, el Plan de Reforma Administrativa contenido en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional entregado en 1972 al Presidente de la República, antes señalado, se elaboró teniendo como fundamento una serie de criterios<sup>164</sup> que, puede decirse, ya están admitidos en forma general en todas las experiencias de reforma administrativa de América Latina desarrolladas en los últimos años, particularmente las de México y Perú,<sup>165</sup> así como en la doctrina latinoamericana que más ha contribuido a la formación de una concepción de la administración pública y su reforma adaptada a nuestros países.<sup>166</sup> Dichos criterios fueron, por una parte el criterio de sistema para la formulación de todas las propuestas de reformas estructurales y funcionales, y, por la otra, el criterio de la regionalización de todas las actividades públicas.

*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 insu-  
mos.<sup>167</sup> Aplicado dicho criterio a los diversos fines del Estado, identificados en los “sectores de actividad pública”, se evidencia que las diversas instituciones que integran la administración pública no están integradas coherente y ordenadamente de manera de alcanzar con la mayor eficacia los fines públicos perseguidos. Por ello, identificados los sectores de actividad pública para alcanzar los fines de cada uno de ellos, se propuso la integración de todos los organismos que concurren a realizar actividades en el mismo, en un sistema —en este caso, un sistema sectorial— compuesto por un ministerio —como órgano central del sistema— que gobierne el sector respectivo, y las diversas instituciones —órganos ministeriales, institutos autónomos, empresas

del Estado, etc.— que como ejecutoras de las actividades públicas del sector, lo administren.<sup>168</sup>

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 propuso la integración de todos los organismos que concurren a realizar actividades en las mismas, en un sistema —en este caso, un sistema instrumental o funcional— compuesto por un órgano central ubicado en un Ministerio de la Presidencia de la República como regla general, y excepcionalmente en el Ministerio de Hacienda, y por las diversas entidades ubicadas en los distintos organismos públicos que realizan actividades en los diversos sectores. En este sentido, tanto las propuestas de reforma de las estructuras administrativas como de reforma del funcionamiento de la administración pública, están permanentemente guiadas por el objetivo de establecer adecuados sistemas sectoriales y sistemas funcionales o instrumentales.<sup>169</sup>

Ahora bien, el criterio de sistema como eje de las propuestas de reforma contenidas en el Informe, adquiere particular importancia en relación a la sectorialización de las actividades públicas y la propuesta de integración de los sistemas sectoriales.

*En efecto, en cuanto al criterio de la sectorialización*, éste surgió del estudio de los fines del Estado conforme a lo establecido en el IV Plan de la Nación 1970-1974, de acuerdo al enfoque e interpretación que se hizo del papel del Estado como conformador del orden económico y social. En este sentido se identificaron cuatro funciones básicas del Estado venezolano en los inicios de este último tercio del siglo xx, que lo configuran como un Estado Social de Derecho, de 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, denominadas “sectores de actividad pública”:

*En primer lugar*, las funciones de política, defensa y seguridad pública, compuestas por los siguientes sectores: a) relaciones políticas interiores; b) relaciones políticas exteriores; c) defensa; d) justicia.

*En segundo lugar*, las funciones de desarrollo económico, compuestas por los siguientes sectores: a) finanzas; b) desarrollo industrial; c) comercio; d) turismo; e) hidrocarburos y minería; f) desarrollo agropecuario.

*En tercer lugar*, las funciones de desarrollo social, compuestas por los siguientes sectores: a) promoción y protección social; b) desarrollo cultural; c) asuntos laborales; d) previsión y seguridad social; e) educación; f) salud.

*En cuarto lugar*, las funciones de desarrollo físico y ordenación territorial, compuestas por los siguientes sectores: a) desarrollo urbano y vivienda; b) transporte; c) comunicaciones; y d) recursos naturales renovables.<sup>170</sup>

*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 del criterio de sistema, el segundo criterio que guió los trabajos de programación de la reforma administrativa a cargo de la Comisión fue el de la regionalización, es decir, el de la progresiva desconcentración ordenada de las actividades públicas nacionales —tradicionalmente centralistas— hacia las ocho regiones administrativas en las cuales se dividió el país, como niveles óptimos de programación y de ejecución coordinada de las actividades públicas nacionales, estatales y municipales; y con el objetivo de lograr, mediante dicho proceso, una participación cada vez mayor de los estados y municipalidades en el proceso de desarrollo nacional, a través del desarrollo regional.<sup>171</sup> El criterio de la regionalización, en esta forma, también es una pieza esencial de la reforma funcional, al exigir la regionali-

zación también progresiva de los sistemas instrumentales o funcionales y entre ellos, principalmente, el de planificación.

Conforme a los criterios señalados, el de sistema, con su aspecto de sectorialización, y el de la regionalización, en el Informe se formulan las bases para un Plan de Reforma Administrativa en tres aspectos fundamentales: la reforma de las estructuras administrativas (reforma estructural), la reforma del funcionamiento de la administración pública (reforma funcional), y la reforma del régimen jurídico de la administración pública.

La reforma estructural, tal como se definió en la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970 mediante la cual se establecieron los lineamientos generales de la reforma administrativa en la administración pública nacional “debe acometer el estudio y posterior adaptación de la estructura organizativa de los diversos organismos públicos, a los programas y funciones que le han sido asignados en el proceso de desarrollo económico y social; revisión y adaptación que debe hacerse con visión sectorial”.<sup>172</sup> 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, dio origen a la formulación de una serie de propuestas de reforma de los organismos de la Presidencia, de los ministerios, de la administración regional contenidas en el Informe.

*En cuanto a los organismos de la Presidencia de la República,* se planteó su integración básicamente en dos ministerios de la presidencia cuya creación propuso: el Ministerio de la Secretaría 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.<sup>173</sup> En cuanto al funcionamiento del Consejo de Ministros, se propuso la creación de cuatro Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros de acuerdo a los cuatro grupos de sectores de actividad pública definidos, presididas también por el Presidente de la República, las cuales,

con los mismos poderes de decisión del Consejo de Ministros, permitan a éste el cumplimiento adecuado de los fines derivados de su naturaleza de órgano orientador de la política nacional.<sup>174</sup>

La reforma de los ministerios tal como se propuso en el Informe, responde a dos criterios fundamentales: por una parte, el fortalecimiento de la estructura ministerial, fundamentalmente para hacer de los ministerios los órganos centrales de los sistemas sectoriales; fortalecimiento que se evidencia sobre todo frente a la administración descentralizada; y por la otra, la sectorialización de las actividades públicas en base a los veinte sectores anteriormente definidos.<sup>175</sup>

*Conforme a estos dos criterios*, en el Informe se propuso la estructuración de catorce ministerios, cada uno como responsable en calidad de órgano central, de uno o varios sistemas sectoriales: a) el Ministerio de Relaciones Interiores, a cargo del sector relaciones y políticas interiores; b) el Ministerio de Relaciones Exteriores, a cargo del sector relaciones políticas exteriores; c) el Ministerio de Defensa, a cargo del sector defensa; d) el Ministerio de Justicia, a cargo del sector justicia; e) el Ministerio de Hacienda, a cargo del sector finanzas y como órgano central de los sistemas de finanzas públicas, en particular, del de contabilidad pública y del de compras y suministros gubernamentales; f) el Ministerio de Industria y Comercio, a cargo de los sectores de desarrollo industrial; comercio (interior y exterior) y turismo; g) el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, a cargo del sector minería e hidrocarburos; h) el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales, a cargo de los sectores desarrollo agropecuario y recursos naturales renovables; i) el Ministerio de Desarrollo Social, a cargo del sector promoción y protección social; j) el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, a cargo de los sectores de asuntos laborales y seguridad y previsión social; k) el Ministerio de Educación, a cargo del sector educación; l) al Ministerio de Sanidad, a cargo del sector salud; m) el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a cargo del sector desarrollo urbano y vivienda; y n) el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, a cargo de los sectores transporte y comunicaciones.<sup>176</sup>

Por otra parte, y mientras se adoptan las medidas de reforma macro-administrativa previstas en el Informe, tal como se señaló, se propusieron y adoptaron en el campo micro-administrativo en los ministerios, diversas propuestas de reformas internas, de acuerdo con la orientación definida en el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios dictado en febrero de 1971. En este campo micro-administra-

tivo, los criterios que guiaron dichas proposiciones fueron el de la reconcentración de funciones, dispersas por el desordenado crecimiento interno de los ministerios actuales; el de la delegación de atribuciones; y el de la redefinición de los niveles de acción administrativa; de las cuales muchas ya han sido adoptadas.<sup>177</sup>

*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.<sup>178</sup> En base al análisis efectuado y aparte de las medidas de reforma adelantadas desde la promulgación a inicios de 1970, del Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos, se consagraron en el Informe una serie de propuestas de reforma guiadas por los siguientes criterios: la introducción de las formas jurídicas más apropiadas para las diversas entidades, destacándose la incorporación de la figura patrimonio autónomo; la sectorialización de la actividad de la administración descentralizada, promoviéndose la adecuada adscripción y sujeción programática de los entes respectivos al ministerio eje del sector correspondiente; el fortalecimiento de la administración central (ministerial) en relación a los entes descentralizados; y el establecimiento de los medios de control más convenientes sobre los mismos.<sup>179</sup>

Tal como se ha señalado, la reforma estructural no sólo incide sobre la administración central en base al criterio de sistema sino que también abarca la administración regional o desconcentrada. Por ello, en el Informe se realizó un completo análisis del proceso de regionalización administrativa, lo que además de haber orientado la reforma del Decreto No. 72 de 11 de junio de 1969, mediante el reciente Reglamento de Regionalización Administrativa, dictado por Decreto No. 929 de 5 de abril de 1972, permitirá el desarrollo sucesivo de este proceso con adecuados criterios.<sup>180</sup> Tal como ya se ha indicado, el proceso de regionalización administrativa se ha venido desarrollando con vistas

a lograr una adecuada descentralización del poder de decisión de las autoridades nacionales hacia las regiones, a la vez que una conveniente participación de las entidades político-territoriales locales en la toma de decisiones regionales. De ahí el Comité Regional de Gobierno que el reciente Reglamento de Regionalización Administrativa ha previsto con la participación activa de los gobernadores de cada región como entidad embrionaria de una futura administración y gobierno regional.

La Comisión de Administración Pública estuvo consciente de que la reforma de la administración pública nacional no se agota con la sola reforma de las estructuras administrativas, sino que aquélla incide igualmente sobre el funcionamiento de la administración, de manera de lograr racionalizar y perfeccionar los sistemas, procedimientos y métodos administrativos, adaptándolos a las nuevas técnicas; todo ello con el objeto de obtener un adecuado funcionamiento de los diversos organismos, que permita, con mayor eficacia, el logro de los cometidos sectoriales así como también un mayor rendimiento y productividad del gasto público.<sup>181</sup>

En base a dicha orientación, en el Informe se hizo un detenido análisis del funcionamiento de los diversos sistemas funcionales o instrumentales de nuestra administración pública, y se formularon una serie de propuestas de reforma de los sistemas de planificación, de presupuesto, de estadísticas, de contabilidad gubernamental, de comunicación pública, de compras y suministros y de informática. En el Informe no se incluyen las propuestas de reforma del sistema de administración de personal, pues como se dijo la labor de la Comisión de Administración Pública en dicho campo, desarrollada en la década de los años sesenta, concluyó con la elaboración en 1970 del Proyecto de Ley de Carrera Administrativa, cuya posterior aprobación dio lugar a la separación de la Oficina Central de Personal como entidad aparte de la Comisión.

El criterio fundamental que guió las propuestas de reforma de los diversos sistemas, ha sido el del establecimiento de un órgano central de cada uno, generalmente situado en el Ministerio 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.<sup>182</sup>

*En cuanto al sistema de planificación*, cuyo establecimiento se inició en nuestro país con la creación de la Oficina Central de Coordinación

y Planificación en 1958, en el Informe se hizo un completo análisis de su situación, y se formularon una serie de proposiciones para su reforma y perfeccionamiento en base a la experiencia de los años anteriores. Dichas propuestas se refieren fundamentalmente a la necesidad de sectorializar y regionalizar la planificación, dando una mayor participación en las tareas de elaboración y control del plan a los órganos centrales de los sistemas sectoriales y demás unidades de cada sector, y a las autoridades regionales, en proceso de formación.<sup>183</sup> Por otra parte, la reforma del sistema de planificación que se propuso, plantea necesariamente una vinculación de mayor grado con el sistema de presupuesto, de estadística y de reforma administrativa.<sup>184</sup> De ahí, la propuesta de estructurar el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, del cual dependan las oficinas centrales de Planificación, de Presupuesto, de Estadísticas y de Informática, y la Escuela Nacional de Administración Pública,<sup>185</sup> y la decisión 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.<sup>186</sup> Por último, y en cuanto a la elaboración del Plan, en el Informe se sugirieron una serie de mecanismos y fórmulas para comprometer en las tareas de planificación no sólo a las diversas administraciones nacionales y regionales de cada sector, sino principalmente a los órganos políticos representativos de los diversos niveles del país.<sup>187</sup>

*Paralelamente a la reforma del sistema de planificación*, en el Informe se realizó un completo análisis de la reforma del sistema presupuestario desde 1961 hasta la fecha, y particularmente en lo que se refiere a la implantación del presupuesto por programas.<sup>188</sup> Por ello, se hizo especial referencia a la reforma del sistema presupuestario efectuada en 1971, cuando se eliminó la dualidad presupuestaria existente hasta la fecha entre un presupuesto tradicional en la Ley y un presupuesto por programas en sus anexos. En todo caso, entre las propuestas de reforma que se formularon, se destacan las contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto tendientes, fundamentalmente, a hacer del presupuesto-programa un medio de ejecución anual del Plan de la Nación, de carácter quinquenal, consolidándose dicha vinculación con la ubicación de la Oficina Central de Presupuesto en el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, mediante el traslado a la Presidencia de la Dirección Nacional de Presupuesto actualmente dependiente del Ministerio de Hacienda; y a sectorializar el presupuesto, conforme a los

sectores de actividad pública definidos. Asimismo, deben destacarse las normas de dicho proyecto que buscan superar la rígida anualidad presupuestaria, sobre todo en materia de remuneración de funcionarios públicos.<sup>189</sup>

*En el Informe se planteó también la reforma del sistema estadístico, con el objeto de adecuarlo a las necesidades de la planificación del desarrollo. En efecto, el diagnóstico que se efectuó sobre la función estadística puso en evidencia la necesidad de estructurarla como un sistema, como un órgano central, que como Oficina Central de Estadísticas dependa del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, trasladando a la Presidencia, por tanto, la actual Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento.<sup>190</sup> Las propuestas de reforma del sistema estadístico contenidas en el Informe, se orientaron, además, por la necesidad de sectorializar y regionalizar las estadísticas, mediante la creación de oficinas sectoriales y regionales integradas dentro del sistema. En todo caso, como medida inmediata para la reforma del sistema estadístico, se propuso la creación de un Consejo Nacional de Estadísticas, continuador de la labor que viene realizando el Comité de enlace para Asuntos Estadísticos, creado en julio de 1971 por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, el cual estaría vinculado a la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento.<sup>191</sup>*

*La reforma del sistema de contabilidad pública fue también objeto de análisis en el informe. En efecto, del diagnóstico que se efectuó se puso en evidencia que la contabilidad pública en Venezuela no se lleva como sistema por el Ejecutivo Nacional, pues la centralización y auditoría del sistema contable se atribuye por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional a la Contraloría General de la República a los efectos del control fiscal.<sup>192</sup> Las nuevas técnicas de planificación y presupuesto-programa y la importancia que ha adquirido la contabilidad moderna como instrumento de administración y toma de decisiones, determina, al contrario, sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría, la conveniencia y necesidad de que el órgano central del sistema sea una unidad que dependa del Poder Ejecutivo. Por ello, en el Informe se propuso la creación de una Dirección Nacional de Contabilidad en el Ministerio de Hacienda que como órgano central del sistema, que asuma las funciones normativas y contraloras del mismo y de centralización de toda la información contable proveniente*

de los organismos de la administración pública nacional. Como medida inmediata para la reforma se propuso la creación de un Consejo Nacional de Contabilidad, el cual estaría vinculado a la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda.<sup>193</sup>

*En cuanto a la reforma* del sistema de comunicación pública, el Informe, siguiendo los lineamientos dados por el Presidente de la República sobre las relaciones entre la administración pública y el público en general, no sólo contiene un diagnóstico de su situación sino que desarrolló una serie de propuestas de reforma, tendientes a establecer un sistema de informaciones descendentes y ascendentes, que permitan a la administración tener un conocimiento adecuado de las relaciones de los ciudadanos frente a los servicios que les presta, y a los particulares, un conocimiento exacto de lo que el sector público les ofrece.<sup>194</sup> 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.<sup>195</sup>

*El Informe abarcó* también los aspectos relativos a la reforma del sistema de compras y suministros gubernamentales, en relación al cual la Comisión de Administración Pública desarrolló una labor importante sobre todo en el campo micro-administrativo, en la década de los sesenta. Sin embargo, en este campo, puede decirse que hasta el presente no se ha podido integrar dentro de un sistema a la administración de los recursos materiales destinados a la adquisición de bienes y materias necesarias para la ejecución de los planes y programas administrativos.<sup>196</sup> Por ello, en el Informe se propuso la creación de una Dirección de Racionalización del Gasto Público en el Ministerio de Hacienda que asuma las funciones de órgano central del sistema de compras y suministros gubernamentales; y como medida inmediata para implementar las reformas, se propuso la creación de un Consejo Nacional de Compras y Suministros, vinculado a la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda.<sup>197</sup>

*En cuanto a la reforma del sistema de informática*, en el Informe se analizó la situación del proceso de automatización de la información y del procesamiento de datos en el sector público, y se razonaron las medidas de reforma que se implementaron desde 1965 con la crea-

ción del Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública.<sup>198</sup> En el Informe se destacó en especial, la importancia de la decisión recientemente adoptada en Consejo de Ministros estableciendo para toda la administración las cláusulas de condiciones generales mínimas (contrato-tipo) para los contratos de arrendamiento de equipos de procesamiento automático de datos; medida que fue posteriormente recomendada a todos los gobiernos latinoamericanos por la II Conferencia de Autoridades Gubernamentales de Informática, celebrada en México el pasado mes de abril de 1972.<sup>199</sup> Como bases de la reforma del sistema de informática, en el Informe se propuso la creación de la Oficina Central de Informática en el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, que asumiera, ampliadas, las competencias del actual Comité Consultivo de Computación, no sólo como órgano central del sistema, sino como autoridad gubernamental en materia de informática.<sup>200</sup>

*Por último*, es de destacar en relación a las propuestas de reforma de todos los sistemas instrumentales y funcionales, la importancia que dentro de los mismos tienen tanto las dependencias sectoriales o institucionales, como las regionales que los integran. Por ello, algunas medidas ya se han adelantado y entre ellas, la señalada creación en todos los ministerios de una Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto que funciona como organismo sectorial o institucional, según los casos, de los sistemas de planificación, de presupuesto, de estadística y de reforma administrativa. Las oficinas de personal, las oficinas de información y relaciones públicas, las direcciones de administración y los centros de procesamiento de datos de los diversos organismos públicos, por su parte, y respectivamente, han de estructurarse como organismos sectoriales o institucionales, en su caso, de los sistemas de administración de personal, de comunicación pública, de contabilidad pública, de compras y suministros y de informática.<sup>201</sup>

Pero la reforma de la administración pública, en sus aspectos estructurales y funcionales tal como la he resumido anteriormente y como se desarrolló en forma exhaustiva en el Informe para poder ser implementada adecuada y totalmente, requiere de un basamento legal, hoy inexistente. En efecto, el ordenamiento jurídico de la administración venezolana requiere urgentemente de una reforma y de una formulación de manera que no sólo le permita a aquélla cumplir cabalmente con sus cometidos, sino que también garantice a los particulares la invulnerabilidad o el restablecimiento de sus situaciones jurídicas frente a la administración. Por ello, aparte de todas las reformas de

carácter estructural y funcional, la cuarta parte del Informe se refiere a la reforma del régimen jurídico de la administración pública nacional,<sup>202</sup> 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 Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de Ley de la Jurisdicción Constitucional.<sup>203</sup>

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 a 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.<sup>204</sup>

Por otra parte, el proyecto de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas, tiene por objeto regular el funcionamiento y control de los institutos autónomos, empresas del Estado y patrimonios autónomos, los cuales no han sido hasta la fecha objeto de regulación legal coherente en nuestro ordenamiento jurídico. En particular debe destacarse la normativa relativa a los patrimonios autónomos, institución que se pretende introducir por primera vez en nuestro ordenamiento y las normas relativas a la regularización de los diversos controles que deben ejercerse sobre los entes descentralizados.<sup>205</sup>

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.<sup>206</sup> 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.<sup>207</sup>

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

El primero tiene por objeto desarrollar legalmente el contenido del Artículo 206 de la Constitución que atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa la facultad de declarar la nulidad de los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder y la competencia para condenar a la administración al pago de sumas de dinero derivadas de su responsabilidad y para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Este proyecto de Ley, de ser aprobado, vendría a llenar un gran vacío existente en nuestro ordenamiento jurídico, pues la materia en la actualidad, está escasamente regulada en la Ley Orgánica de la Corte Federal, aún vigente, habiendo sido objeto al contrario, de una muy rica doctrina jurisprudencial que debe ahora recogerse y regularse por vía legislativa.<sup>208</sup>

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.<sup>209</sup>

## CONCLUSION

Tal como he expresado en diversas oportunidades, las actividades de reforma administrativa constituyen un proceso sistemático y permanente que no concluye con ninguna de sus etapas, sino que por el contrario, cada una de ellas provoca nuevas necesidades de cambio administrativo que deben ser atendidas y resueltas. Por ello, a pesar de lo importante que ha sido el proceso de planificación de la reforma administrativa en Venezuela entre 1969 y 1973, y la implementación

parcial de muchas propuestas de reforma, lo que ha provocado en realidad, han sido nuevos proyectos, ideas y necesidades de reforma que deben ser cumplidas, desarrolladas y satisfechas en el futuro, como parte de un trabajo permanente.<sup>210</sup> Por ello es que estimo que hacia la materialización de la reforma administrativa en el futuro, es que ahora importantes esfuerzos políticos deben dirigirse como elemento estratégico del proceso de desarrollo económico y social.