

REFORMA ADMINISTRATIVA Y DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN VENEZUELA

Allan R. BREWER-CARIAS

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela, Presidente de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República de Venezuela, Profesor en la Facultad Internacional para la Enseñanza del Derecho Comparado (Estrasburgo)

SUMARIO

INTRODUCCION.— 1. A) Los esfuerzos para el mejoramiento de la Administración Pública.— 2. B) El informe Emmerich.— 3. C) La creación de la C.A.P.— 4. D) 1958-1969: Inexistencia de un plan.— 5. E) La labor del nuevo Gobierno.

I. EL OBJETIVO DE LA REFORMA: LA ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO.— 6. A) *Introducción.*— 7. La Administración como instrumento.— 8. B) *El papel del Estado en el proceso de desarrollo.*— 9. La planificación estatal del desarrollo.— 10. C) *La Administración para el desarrollo.*

II. LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO.— 11. A) *Introducción.*— 12. B) *Adscripción* de la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación.— 13. C) *Reglamentación* de la Comisión de Administración Pública.— 14. a) Un órgano asesor.— 15. b) Competencia.— 16. c) Integración y designación.— 17. d) Faci-
lidades.

III. LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.— 18. A) *Introducción.*— 19. a) Toda la Administración.— 20. b) Integración en el Plan de Desarrollo.— 21. B) *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública.*— 22. C) *Instrumentación de los Mecanismos de Reforma.*— 23. a) En cuanto a los Consejos de Reforma Administrativa.— 24. b) Los Comités Coordinadores de Reforma.— 25. c) La Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa.— 26. Los grupos sectoriales.— 27. Mecanismos de coordinación y colaboración con la C.A.P.— 28. Información adecuada para la C.A.P.— 29. El Comité Interministerial.— 30. Responsabilidad de los jerarcas.

IV. *AREAS PARA LA PROGRAMACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.*— 31.A) *Introducción.*— 32. Dos enfoques.— 33.B) *La programación de la Reforma Macroadministrativa:* A') *Introducción.*— 34.B') *Programación de la Reforma de la Función Pública.*— 35.C') *Programación de la Reforma de la Macroestructura y organización de la Administración Pública Nacional.*— 36. En el ámbito regional.— 37.D') *Programación de la Reforma de los Sistemas Administrativos:* a) *Sistemas prioritarios.*— a') *El Sistema de Planificación.*— 38.b') *El Sistema Presupuestario.*— 39.b) *Sistemas Auxiliares:* a') *El Sistema Estadístico.*— 40.b') *Sistema de Compras y Suministros.*— 41.c') *Sistema de Contabilidad Gubernamental.*— 42.c) *Sistema Jurídico.*— 43.E') *Programación de la Reforma de los Procedimientos Administrativos:* a) *Procedimientos Administrativos Generales.*— 44.b) *Procedimientos Administrativos Específicos.*— 45.c) *Mecanismos Auxiliares:* a') *Sistema de Archivos.*— 46.b') *La utilización de computadores en el sector público.*— 47.C) *La Programación de la Reforma Micro-Administrativa:* A') *Introducción.*— 48.B') *Programación de la Reforma Estructural.*— 49.C) *Programación de la Reforma del Funcionamiento de la Administración Pública:* a) *Sistemas Administrativos.*— a') *Sistemas Administrativos prioritarios:* a'') *El Sistema de Planificación.*— 50.b'') *El Sistema Presupuestario.*— 51.b') *Sistemas Administrativos Auxiliares:* a'') *El Sistema Estadístico.*— 52.b'') *El Sistema de Compras y Suministros.*— 53.c'') *El Sistema de Contabilidad de Gastos.*— 54.c') *Sistema Jurídico.*— 55.b) *Procedimientos Administrativos:* a') *Procedimientos Administrativos Generales.*— 56.b') *Procedimientos Administrativos Específicos.*— 57.c') *Tramitaciones Diversas.*— 58.d') *Mecanismos Auxiliares:* a'') *Los Archivos y el Manejo de Documentos.*— 59.b'') *La utilización de Computadores.*— 60.c) *La Desconcentración de Actividades.*
CONCLUSION.— 61. El reto de planificar un proceso.

INTRODUCCIÓN

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

2.B) *El informe Emmerich.* Dentro de dichos esfuerzos de reforma, es de destacar el iniciado en el año 1958, a raíz de un Informe sobre un *Estudio preliminar acerca de posibilidades de mejoras en la Administración Pública de Venezuela,* preparado por el doctor Herbert Emmerich para la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en mayo de 1958. En dicho Informe se puntualizaba claramente lo siguiente, frente al manifiesto deseo del Gobierno venezolano de acelerar el desarrollo eco-

nómico y social del país: "...Los muchos programas de mejoras económicas y sociales que habrán de iniciarse, sólo podrán realizarse si se hace un esfuerzo realmente efectivo y sostenido para mejorar la capacidad de la Administración Pública de Venezuela a fin de permitirle cumplir, con eficacia, las responsabilidades que le competen, satisfaciendo así la expectativa general que ha nacido al anunciarse las reformas. De hecho, parece poco necesario extenderse en consideraciones que apoyen lo antedicho. Hay un consenso general en las esferas directivas para reconocer las limitaciones que hoy en día tiene la Administración Pública del país. Se acepta por todos, dentro y fuera del Gobierno, que la eficiencia del sector público no va a la par de los progresos hechos en la administración y la tecnología del sector privado".

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

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

El Decreto N° 287, sin embargo, al crear la Comisión de Administración Pública, no reguló detenidamente sus atribuciones y posibilidades, ni determinó con precisión su temporalidad. Los programas inicialmente previstos no se cumplieron a cabalidad, y ni siquiera llegó a realizarse un diagnóstico de la situación de la Administración Pública de la época, principalmente en sus estructuras, sistemas y procedimientos para adaptarlos al proceso de planificación del desarrollo económico y social. Esta misma necesaria vinculación entre el proceso de Reforma Administrativa y el proceso de planificación del desarrollo económico y social, tan destacada por el Informe de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, no llegó nunca a materializarse, y en los tres Planes de la Nación seguidos hasta 1969, no se incluyeron nunca consideraciones en torno a la Reforma Administrativa.

Durante los once primeros años de existencia de la Comisión de Administración Pública hasta 1969, sólo se lograron avances positivos en materia de administración de personal, iniciados con el Decreto N° 394 de 14 de noviembre de 1960, por medio del cual se dictó el Reglamento de Administración de Personal para los servidores del Gobierno Nacional. Con este Decreto, se comenzaron a sentar las bases en la Administración Pública venezolana para la racionalización del sistema de administración del personal al servicio del Estado, que sirviera de fundamento para la estructuración de un Estatuto de la Función Pública y de la Carrera Administrativa. En este campo, aun cuando se ha progresado notablemente durante los últimos diez años, no se han llegado a obtener los objetivos fundamentales originalmente trazados y que podían dar origen a una reforma de la función pública.

4.D) *1958-1969: Inexistencia de un plan.* En todo caso, es de destacar que las labores de la Comisión de Administración Pública hasta 1969, así como las mismas propuestas del Informe de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, no estuvieron encuadradas dentro de un plan global de Reforma Administrativa.

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

precisamente determinados, con claras metas y lapsos a alcanzar en materia de reestructuración de la administración venezolana.

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

I

EL OBJETIVO DE LA REFORMA: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO

6.A) *Introducción.* Hoy es ya definitivo el convencimiento de que el problema de la Reforma Administrativa es imprescindible acometerlo, no bajo el ángulo de la Administración Pública tradicional, sino bajo el ángulo de la Administración del desarrollo o Administración para el desarrollo. En otras palabras, la Reforma Administrativa, con la que el Gobierno de Venezuela está comprometido, busca la transformación de una Administración Pública tradicional, para adaptar su estructura, sistemas y procedimientos al proceso de desarrollo y lograr motorizarlo.

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

7. *La Administración como instrumento.* En efecto, para proceder a programar y realizar una Reforma Administrativa en estos países del tercer mundo, es imprescindible convencerse de que el subdesarrollo económico, social y político también produce, y a la vez es causa, de una subadministración; y que si todas las fuerzas del Estado están comprometidas en lograr el desarrollo nacional, esas mismas fuerzas deben buscar la construcción de una Administración Pública capaz de promover ese desarrollo, pues la misma Administración Pública, en el proceso de desarrollo, tiene una

función esencialmente instrumental. Y ya que en la batalla para lograr el desarrollo la Administración Pública tiene un papel muy importante que jugar, con el proceso de Reforma Administrativa no se trata de lograr una Administración Pública garantizadora del *statu quo*, garantizadora del orden público económico, que caracterizaba a la Administración Pública del siglo pasado y que todavía persiste en nuestra época, sino que se trata de estructurar una Administración Pública con una clara función de promoción social y económica del país.

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

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

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

En efecto, en los países altamente industrializados del mundo actual, el proceso de desarrollo se llevó a cabo, durante un larguísimo período, fundamentalmente guiado por propietarios y empresarios privados. En dichos países, y en dicho período, la actuación del Estado tuvo un ám-

bito muy restringido, limitándose sus medidas a resguardar el orden entre las fuerzas económicas y, excepcionalmente, a proporcionar ciertas facilidades de infraestructura, como en el campo de los transportes.

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

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

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

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

El desarrollo, en nuestros países, no puede ser un producto espontáneo, logrado mediante un proceso natural, no controlado más que por las solas

fuerzas del mercado; muy por el contrario, tiene que ser un proceso provocado y dirigido, un proceso, en definitiva, planificado; y el Estado es el único ente con poder y posibilidades reales para provocar, dirigir y planificar ese desarrollo acelerado.

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

10.C) *La Administración para el desarrollo.* Ahora bien, también es evidente que aun cuando se esté consciente del papel preponderante del Estado en las sucesivas etapas del desarrollo, desde el diagnóstico y logro de la información necesaria de las realidades nacionales, la formulación de una estrategia del desarrollo, y la aprobación de un plan, hasta su ejecución y vigilancia, para que el Estado asuma ese nuevo papel debe comenzarse por dotarlo de un instrumento necesario o indispensable, es decir, de una Administración Pública preparada específicamente para el desarrollo, pues ciertamente, en la actualidad, la Administración Pública venezolana no está preparada para acometer, por sobre los intereses de grupo, las tareas del desarrollo.

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

En este sentido, en nuestros países subdesarrollados deben superarse los esquemas clásicos de Reforma Administrativa basados en el simple mejoramiento de la Administración Pública o en la sola racionalización de la Administración Pública, sin objetivos distintos. No se trata, por tanto, como se señaló al inicio, de iniciar una Reforma Administrativa para mejorar y lograr mayor productividad de una Administración Pública tradicional, garantizadora del *statu quo* y del orden económico del mercado, que caracterizaba a la Administración Pública del siglo pasado; sino que se trata de una Reforma Administrativa para estructurar una Administración Pública para el desarrollo, una Administración Pública conformadora del orden social y económico. Se trata, en definitiva, de construir una Administración Pública con capacidad administrativa para el desarrollo, es decir, con habilidad para movilizar, asignar y combinar las acciones técnicamente necesarias para el logro de los objetivos del desarrollo.

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

II

LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

11.A) *Introducción.* En virtud de que ahora, en Venezuela, el proceso de Reforma Administrativa tiene un objetivo claramente determinado y ligado al desarrollo económico y social, es evidente la íntima conexión que debe existir entre dicho proceso y el sistema de planificación nacional.

Por ello, se ha calificado a la Administración Pública y su Reforma como un factor estratégico del desarrollo, en virtud de que, en definitiva, es a aquélla a quien corresponde realizar todas las fases de la planificación y convertir en realidad las previsiones del plan.

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

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

agresivamente a estructurar un estatuto de la función pública y un eficiente sistema de administración de personal, que garanticen un mejoramiento del factor humano de la Administración, con sus efectos sobre la eficacia y rendimiento que las tareas del desarrollo exigen.

12.B) *Adscripción de la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación.* En virtud de ello, una de las primeras medidas adoptadas por el nuevo Gobierno, fue la adscripción de la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, en virtud del Decreto N° 28 de 9 de abril de 1969.¹ La motivación de dicho Decreto, tal como se evidencia de sus considerandos, fue entre otras la siguiente: "Que es urgente proceder al estudio de la Reforma Administrativa para adaptar las estructuras de la Administración Pública a los requerimientos de la modernización y del desarrollo"; "que corresponde a la Comisión de Administración Pública el estudio de la organización, métodos y procedimientos de nuestra Administración Pública, con miras a proponer las reformas que la ciencia y la experiencia aconsejan"; "que la Oficina Central de Coordinación y Planificación participa también en el estudio de la Reforma Administrativa y, a tal efecto, debe dictaminar sobre la creación, modificación o fusión de Ministerios e Institutos Autónomos y debe dirigir la formación y capacitación de funcionarios de planificación".

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

13.C) *Reglamentación de la Comisión de Administración Pública.* Desde la fecha de su creación en 1958, la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República de Venezuela, no había sido objeto de una reglamentación, que definiera no sólo su integración, sino que precisara sus atribuciones, ámbito de acción y posibilidades de actuar. Por ello, las escuetas e imprecisas normas del Decreto N° 287 de 27 de junio de 1958 habían permanecido sin una definitiva ejecución. Para

1. V. dicho texto *infra*, Sección Documentos de este Archivo.

llenar ese vacío, el nuevo Gobierno dictó por Decreto N° 103 de 23 de julio de 1969, el Reglamento de la Comisión de Administración Pública, en el cual se precisan sus objetivos y posibilidades.² El proyecto de dicho Decreto fue precedido de una serie de considerandos que fueron eliminados del texto definitivamente publicado, pero que conviene destacar porque reflejan la orientación clara del Reglamento. Estos considerandos indicaban como motivación: "Que la planificación del desarrollo económico y social del país exige la transformación de las estructuras de la Administración Pública, para adaptarlas a la consecución de tal objetivo"; "que es necesario redistribuir las competencias de los diversos órganos de la Administración Pública y racionalizar los sistemas, métodos y procedimientos empleados en ella, para lograr una mayor productividad del gasto público"; "que la reorganización eficiente de la Administración Pública y la dignificación del personal al servicio del Estado, aconsejan, no sólo el establecimiento de la Carrera Administrativa, sino también la reestructuración de los medios disponibles para la formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos"; y "que es necesario establecer mecanismos y procedimientos que garanticen los derechos e intereses de los administrados frente a la actividad administrativa".

14.a) *Un órgano asesor.* Dada la importancia del referido Reglamento, es conveniente destacar sus regulaciones más importantes.

En primer lugar, precisó con exactitud que la Comisión de Administración Pública es un órgano asesor del Ejecutivo Nacional en la tarea de promover y realizar la reforma de la Administración Pública del país (Art. 1º). En esta forma, se dispuso completamente la duda que había surgido con motivo de una tendencia generalizada, sobre todo en el ámbito de la Administración de Personal, de considerar a la Comisión como un órgano semiejecutivo, cuyas decisiones en algunos casos se estimaba que obligaban a los órganos de la Administración activa. En virtud de este carácter de órgano asesor definido por el Reglamento, corresponde a la Comisión evacuar las consultas que sobre aspectos vinculados a la Reforma Administrativa le someta el Ejecutivo Nacional; colaborar con el Ejecutivo Nacional en la elaboración de proyectos de ley, de decretos, de reglamentos y de resoluciones necesarias para la ejecución de los planes y proyectos que formule sobre la Reforma Administrativa; proponer al Ejecutivo Nacional la realización de estudios o encuestas susceptibles de

2. V. su texto *infra*, Sección Documentos.

favorecer los objetivos de la reforma; y prestar asistencia técnica a los otros poderes públicos cuando éstos lo requieran (Art. 3º).

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

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

Hacienda y el otro por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Art. 4º). En esta forma, con la composición del Directorio de la Comisión con funcionarios y representantes de alto nivel del Ministerio de Hacienda y de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, se logró la necesaria coordinación de actividades entre los dos principales organismos gubernamentales que tienen inherencia en el proceso de Reforma Administrativa, consolidándose así el espíritu tanto del Decreto N° 287 de 27 de junio de 1958, creador de la Comisión, como del Decreto N° 28 de 9 de abril de 1969, por medio del cual se la adscribió a la Oficina Central de Coordinación y Planificación. Por otra parte, en el Reglamento de 1969, se atribuyó al Presidente de la Comisión de Administración Pública la representación de la misma y las siguientes facultades: a) Presidir las reuniones de la Comisión y ejecutar sus decisiones; y b) Dirigir el personal y todos los servicios dependientes de la Comisión. Además, se estableció que el Reglamento interno de la misma puede asignarle atribuciones suplementarias al Presidente de la misma (Art. 5).

17.d) *Facilidades.* Para el cumplimiento de sus atribuciones, el Reglamento de 1969 previó, además, una serie de facilidades para la Comisión.

En primer lugar, estableció para todos los organismos del Ejecutivo Nacional, sus Institutos Autónomos y Empresas del Estado, la obligación de suministrar a la Comisión los estudios, datos e informaciones que ésta les solicite para el cabal desempeño de sus funciones, salvo lo que dispongan las leyes respecto a la información confidencial (Art. 8º).

En segundo lugar, se previó expresamente la facultad de la Comisión de solicitar a los organismos públicos la realización de trabajos y estudios específicos y el envío o dedicación de personal que colabore en las tareas encomendadas a la Comisión (Art. 9º).

En tercer lugar, se estableció la obligación para el Ejecutivo Nacional de oír la opinión de la Comisión, antes de proceder a la realización de un programa de estudio, de investigación o de recopilación de información relacionado con la Reforma Administrativa, así como también antes de iniciar estudios tendientes a modificar la estructura de la Administración Pública (Art. 10).

III

LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

18.A) *Introducción.* Pero todo ese proceso de Reforma Administrativa cuya programación y realización se ha encomendado a la Comisión de Administración Pública, no podía realizarse sin la definición precisa de una estrategia que lo orientara.

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

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

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

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

19.a) *Toda la administración.* De ahí la preocupación inicial del Gobierno de dotar al proceso de Reforma Administrativa, de una estra-

tegia, caracterizada por dos ideas centrales. Por una parte, la de que la Reforma Administrativa no puede ser un proceso impuesto por la Comisión de Administración Pública, y por tanto, la de que no puede ser un proceso en el cual la Comisión sea la que va a determinar todo lo que haya de realizarse, sin ninguna intervención o con una intervención atenuada de los organismos públicos objeto de la reforma. Al contrario, se tiene el convencimiento de que sin la participación activa de todos los sectores administrativos, de todos los niveles administrativos, es imposible lograr una Reforma Administrativa. De ahí la orientación que se le ha dado al proceso a través de los Decretos N° 103, reglamentario de la Comisión de Administración Pública y N° 141 de 17 de septiembre de 1969,³ el cual establece los instrumentos y mecanismos de Reforma Administrativa, mediante los cuales se busca hacer participar y comprometer en el proceso de reforma, a todos los niveles administrativos.

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

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

3. V. su texto *infra*, Sección Documentos.

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

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

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

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

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

22.C) *Instrumentación de los Mecanismos de Reforma.* Ahora bien, la concreción de la referida estrategia de la Reforma Administrativa se ha

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

De acuerdo a lo previsto en el mismo, la Comisión de Administración Pública, como órgano asesor del Ejecutivo Nacional en la tarea de promover y realizar la reforma de la Administración Pública del país, cuenta con la colaboración de los Consejos de Reforma Administrativa y de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa que deben funcionar en cada Ministerio, Instituto Autónomo y demás establecimientos públicos (Art. 1º). Sin embargo, si bien los mecanismos de reforma que el Decreto prevé, se destinan en principio a los Ministerios, Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos, éstos podrán hacerse extensivos a las Empresas en las cuales la República o un organismo nacional tengan participación decisiva (Art. 17).

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

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

La composición de los Consejos de Reforma Administrativa que deben funcionar en los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos, debe ser determinada por el Presidente de la República o el Ministro de adscripción, según el caso, con el asesoramiento de la Comisión de Admi-

nistración Pública (Art. 2º). En esta forma en aquellos Institutos Autónomos adscritos directamente a la Presidencia de la República, será el Presidente quien determine la forma de composición del respectivo Consejo de Reforma.

Corresponde a estos Consejos de Reforma Administrativa, en cada organismo, elaborar los programas de Reforma Administrativa, conforme a los lineamientos generales que determine el Ejecutivo Nacional a proposición de la Comisión de Administración Pública; conocer y aprobar los programas de Reforma Administrativa de las diversas Direcciones y dependencias; asesorar al Ministro en la elaboración de las Resoluciones necesarias para implantar y agilizar los programas de reforma; coordinar y controlar la ejecución de los programas de reforma; y velar por la formación y adiestramiento del personal y utilizar para ello los servicios de la Escuela de Administración Pública, en coordinación con los servicios de adiestramiento del respectivo organismo (Art. 3º).

En virtud de que las labores que corresponderá realizar a los Consejos de Reforma Administrativa deben ser desarrolladas tomando en cuenta la estructura y composición general del sector al cual están incorporados, el Decreto N° 141 prevé expresamente que los Consejos de Reforma Administrativa que funcionen en cada Instituto Autónomo y demás establecimientos públicos, deberán coordinar su actividad con el Consejo de Reforma Administrativa del correspondiente Ministerio de adscripción. Estos Consejos de Reforma Administrativa deberán reunirse por lo menos una vez al mes o, en todo caso, cuando sean convocados por su Presidente (Art. 5º). A las reuniones de los mismos asistirán, además, con el carácter de Secretario, los Jefes de las respectivas Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa del organismo correspondiente.

24.b) *Los Comités Coordinadores de Reforma.* El Decreto N° 141 consagra la posibilidad de que los Consejos de Reforma Administrativa puedan designar determinados Comités coordinadores de reforma para la realización de programas concretos. En efecto, dos tipos de Comités coordinadores pueden estructurarse. En primer lugar, Comités coordinadores para la supervisión de la ejecución de programas específicos, o para la determinación de los lineamientos básicos de reforma a nivel de dirección u oficina equivalente del organismo respectivo.

En segundo lugar, podrán designar Comités coordinadores de programas sectoriales, en materias tales como administración de personal,

contabilidad gubernamental, compras y suministros y programación y presupuesto.

Dichos Comités deben estar presididos siempre por un Director del organismo y deberán estar integrados además por el Jefe de la Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa, por los funcionarios que determinen los respectivos Consejos de Reforma Administrativa y por un funcionario de la Comisión de Administración Pública en calidad de asesor (Art. 6º).

A través de este mecanismo se logra el responsabilizar directamente a los Directores del organismo correspondiente en la conducción del proceso de programación de la Reforma Administrativa en el mismo. Para guardar la necesaria coordinación y uniformidad, los Comités coordinadores, antes indicados, deben informar periódicamente al Director General o al funcionario equivalente del respectivo organismo, sobre el progreso de los diversos programas (Art. 7º).

25.c) *La Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa.* El tercer órgano regulado por el Decreto N° 141, dentro de los lineamientos para la participación en el proceso de Reforma Administrativa de todos los organismos públicos, es la Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa. En primer lugar se prevé expresamente que como secretariado permanente de los Consejos de Reforma Administrativa, y para facilitar el desempeño de las funciones de éstos, se deberá organizar una Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa en cada organismo (Art. 8º). Estas Oficinas deberán depender del Ministro y del Director General o funcionario equivalente del respectivo organismo y para su funcionamiento estarán bajo la dirección de un Jefe de Oficina y dispondrán del personal que sea necesario. Para su formación no es necesaria la estructuración de un aparato burocrático, sino que el Decreto autoriza expresamente, al Director General o al funcionario equivalente del respectivo organismo, para utilizar los servicios de los profesionales o técnicos adscritos a cualquier oficina del mismo, para que colaboren en las funciones de dichas oficinas. Asimismo, la Comisión de Administración Pública podrá destacar en cada Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa, los funcionarios que ella determine para hacer más efectiva su labor de asesoramiento (Art. 9º). Por otra parte, las Oficinas de Organización y Métodos que existían en los Ministerios, Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos, con el objeto de evitar duplicidades debían formar parte de las

Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa en la forma que determinara el Ministro o funcionario equivalente en el respectivo organismo, con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública (Art. 16).

Ahora bien, a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa corresponden, en cada organismo, las siguientes atribuciones: prestar la asistencia técnica necesaria a los fines de la ejecución de los programas elaborados o aprobados por el Consejo de Reforma Administrativa; presentar al Consejo de Reforma Administrativa, o a sus Comités, las recomendaciones y proyectos que estimen necesarios en relación a la reforma; proponer al Director General o funcionario equivalente la organización de grupos de trabajo, en consulta con los superiores jerárquicos de los funcionarios y analistas del organismo y de las entidades públicas que participen en las labores de reforma; asistir técnicamente al Director o Jefe de la dependencia objeto de un programa de reforma, en las labores de implantación de las recomendaciones aprobadas; intercambiar experiencias relacionadas con la Reforma Administrativa entre las diferentes dependencias del organismo; asistir a las dependencias correspondientes en la determinación de las previsiones presupuestarias para la Reforma Administrativa; realizar todos aquellos estudios que les encomienden el Ministro, el Consejo de Reforma Administrativa, el Director General o el funcionario equivalente del organismo; y las demás atribuciones que les señale cada Ministro (Art. 10).

26. *Los grupos sectoriales.* Debido a que las labores de Reforma Administrativa pueden incidir sobre funciones o actividades que realizan diversos organismos públicos, se ha previsto expresamente que dichas actividades pueden desarrollarse a través de grupos sectoriales de trabajo. El número de estos grupos, su composición, la naturaleza de sus funciones, así como su organización interna, deben ser aprobados por el Director General respectivo o por el funcionario equivalente del organismo respectivo. Para la constitución de los mismos se puede solicitar, además, la colaboración de la Contraloría General de la República, de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, de la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y de cualquier otro organismo público (Art. 11).

27. *Mecanismos de coordinación y colaboración con la C.A.P.* En vista de que el Decreto N° 141 busca incorporar al proceso de Reforma

Administrativa a todos los organismos públicos de la Administración Pública Nacional, se han previsto adecuados mecanismos de coordinación y colaboración con la Comisión de Administración Pública como organismo nacional asesor, en la materia del Presidente de la República. En tal virtud, expresamente se establece que los Consejos de Reforma Administrativa y las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa deberán desarrollar su actividad en estrecha cooperación con la Comisión de Administración Pública, con el objeto de lograr la necesaria coordinación y unificación de todos los programas de reforma de la Administración Pública Nacional, y su adecuación al Plan de Reforma que ésta establezca (Art. 12).

28. *Información adecuada para la C.A.P.* Además de todas las actividades realizadas en cada uno de los organismos públicos deberá mantenerse adecuadamente informada a la Comisión de Administración Pública. En efecto, por ejemplo, los Presidentes de los Consejos de Reforma Administrativa deberán comunicar a la Comisión de Administración Pública, los programas de reforma y los proyectos de Resolución que dichos Consejos elaboren, conozcan o aprueben (Art. 4º). Por otra parte, de las Actas de las reuniones de los Consejos de Reforma Administrativa, se enviará mensualmente copia a la Comisión de Administración Pública (Art. 5º). Igualmente, los Directores Generales o los funcionarios equivalentes del organismo respectivo, enviarán mensualmente a la Comisión de Administración Pública, un resumen de los informes rendidos por los Jefes de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa (Art. 9). Por último, los Directores Generales deberán enviar a la Comisión de Administración Pública todo lo relativo a la constitución de los grupos de trabajo para la realización de las actividades de Reforma Administrativa (Art. 11).

29. *El Comité Interministerial.* El Decreto N° 141, por otra parte, crea un Comité Interministerial de Reforma Administrativa, integrado por todos los Directores Generales de los Despachos ministeriales y por los miembros de la Comisión de Administración Pública, bajo la dirección del Presidente de la misma. Dicho Comité deberá reunirse con el objeto de comparar y evaluar los trabajos de Reforma Administrativa en preparación y determinar los ajustes necesarios. Los Presidentes o Directores de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos serán también miembros del referido Comité y participarán en sus reuniones cuando las deliberaciones del mismo incidan sobre la actividad de dichos organismos (Art. 15).

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

30. *Responsabilidad de los jefes.* Por último, y como consecuencia de los mecanismos de participación que prevé el Decreto N° 141, se señala expresamente que los Directores, Jefes de Oficina y demás funcionarios directivos de cada organismo, son responsables de la promoción, desarrollo y ejecución de la Reforma Administrativa en las dependencias a su cargo y, al efecto, deberán prestar la mayor cooperación a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa respectivas, y organizar los grupos de trabajo que dispongan los Directores Generales o los funcionarios equivalentes, a proposición de dichas Oficinas (Art. 13).

IV

AREAS PARA LA PROGRAMACIÓN DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

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

Sin embargo, a pesar de que esta tendencia a unificar esfuerzos entre los órganos de planificación y los órganos de Reforma Administrativa, es una tendencia general en América Latina, la Comisión de Administración Pública en 1969, no sólo no había elaborado un Plan General de Reforma Administrativa, sino que tampoco había trazado programas bien definidos de reforma a nivel ministerial o de Institutos Autónomos. Por ello, la primera labor de conjunto de la Comisión de Administración Pública, será

la formulación de este Plan de Desarrollo Administrativo o Plan General de Reforma Administrativa, al cual se refiere el Decreto N° 103 reglamentario de la propia Comisión de Administración Pública, y el cual surgirá de la programación prevista en el IV Plan de la Nación 1970-1974. En dicho Plan deberán establecerse, en forma integrada y coordinada, los programas de modernización administrativa, claramente expresados, con indicación de propósitos, objetivos y metas a lograr, con indicación de política de acción, de recursos financieros, de orden de prioridades y determinación de tiempo, sistemas y métodos a utilizar para lograr su eficiente aplicación.

32. *Dos enfoques.* En el proceso de programación de la Reforma Administrativa, es necesario distinguir dos grandes enfoques: el enfoque macroadministrativo y el enfoque microadministrativo.

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

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

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

33.B) *La programación de la Reforma Macroadministrativa: A') Introducción.* En el enfoque macroadministrativo, el análisis y estudio a realizar para programar la Reforma Administrativa tiene que ver con la estructura, los procedimientos y la coordinación de todas las dependencias del Poder Ejecutivo Nacional, consideradas en su conjunto. Esta labor corresponde a la Comisión de Administración Pública, con la cooperación de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, conforme a los mecanismos de los indicados Decretos N° 103 y N° 141. En dicha labor están comprometidas las tres Direcciones de la Comisión: la Oficina Nacional de Organización y Métodos, la Oficina Asesora de la Función Pública y la Escuela Nacional de Administración Pública; y el Centro de Investigaciones Administrativas para el Desarrollo.

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

En líneas generales la programación de la reforma macroadministrativa abarca los siguientes aspectos fundamentales:

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

35.C') *Programación de la Reforma de la Macroestructura y organización de la Administración Pública Nacional.* En el ámbito nacional la programación de la reestructuración de la Administración Pública corresponderá al Centro de Investigaciones Administrativas para el Desarrollo

de la Comisión de Administración Pública, y abarcará los siguientes aspectos: a) Realización de un macroanálisis y diagnóstico de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada (Institucional); y b) Formulación de las medidas de reforma y elaboración de los proyectos legales respectivos y, entre ellos, el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, del Estatuto Orgánico de los Institutos Autónomos y del Estatuto de las Empresas del Estado.

36. *En el ámbito regional* la programación de la reforma estructural de la Administración Pública corresponderá a la Oficina de Organización y Métodos de la Comisión de Administración Pública, y abarcará los siguientes aspectos: a) Realización de un diagnóstico de la estructura administrativa de la Administración Pública Nacional desconcentrada a nivel regional; y b) Formulación de las medidas de reforma necesarias, y elaboración de los proyectos legales respectivos.

37.D') *Programación de la Reforma de los Sistemas Administrativos:*
a) *Sistemas prioritarios.* a') *El Sistema de Planificación.* La programación de la Reforma del Sistema de Planificación corresponderá a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y a la Oficina Nacional de Organización y Métodos de la Comisión de Administración Pública, y abarcará los siguientes aspectos: a'') Realización de un diagnóstico macroadministrativo del sistema vigente de planificación del desarrollo económico y social del país; y b'') Formulación de las medidas de reforma necesarias, y elaboración de los proyectos legales respectivos y, entre ellos, el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Planificación.

38.b') *El Sistema Presupuestario.* La programación de la reforma del Sistema Presupuestario corresponderá básicamente a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda con la colaboración de la Oficina Nacional de Organización y Métodos de la Comisión de Administración Pública, y abarcará los siguientes aspectos: a'') Realización de un diagnóstico macroadministrativo del sistema vigente de presupuesto y del presupuesto-programa; y b'') Formulación de las medidas de reforma necesarias, y elaboración de los proyectos respectivos, entre ellos, el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto.

39.b) *Sistemas Auxiliares:* a') *El Sistema Estadístico.* La programación de la reforma del sistema de estadística nacional corresponderá fundamentalmente a la Dirección General de Estadística y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento, y abarcará los siguientes aspectos: a'') Rea-

lización de un diagnóstico macroadministrativo de la producción de estadísticas e informaciones en la Administración Pública Nacional, y determinación de las necesidades existentes en esta materia; y b'') Formulación de las medidas de reforma necesarias, y elaboración de los proyectos legales respectivos.

40.b') *Sistema de Compras y Suministros*. La programación de la reforma del Sistema de Compras y Suministros corresponderá a la Oficina Nacional de Organización y Métodos de la Comisión de Administración Pública, y abarcará los siguientes aspectos: a'') Realización de un diagnóstico macroadministrativo de las compras y suministros gubernamentales; y b'') Formulación definitiva del sistema y de las medidas de reforma necesarias, y elaboración de los proyectos legales respectivos, entre ellos, el Proyecto de Ley sobre Contratación Administrativa.

41.c') *Sistema de Contabilidad Gubernamental*. La programación de la reforma del Sistema de Contabilidad Gubernamental corresponderá a la Oficina Nacional de Organización y Métodos de la Comisión de Administración Pública, y abarcará los siguientes aspectos: a'') Realización de un diagnóstico macroadministrativo de la Contabilidad de Gastos del sector público; y b'') Formulación definitiva del sistema y de las medidas de reforma necesarias, y elaboración de los proyectos legales respectivos, entre ellos, el Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

42.c) *Sistema Jurídico*. La programación del Sistema Jurídico corresponderá a la Procuraduría General de la República con la colaboración de la Consultoría Jurídica de la Comisión de Administración Pública, y abarcará los siguientes aspectos: a') Realización de un diagnóstico sobre el régimen jurídico de la Administración Pública Nacional; b') Formulación de las medidas de reforma y elaboración de los proyectos legales respectivos y, entre ellos, el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de la Administración Pública Nacional (Ley de Bases), del Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y del Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional.

43.E') *Programación de la Reforma de los Procedimientos Administrativos*: a) *Procedimientos Administrativos Generales*. La programación de la reforma de los Procedimientos Administrativos Generales corresponderá a la Consultoría Jurídica de la Comisión de Administración Pública, y abarcará los siguientes aspectos: a') Realización de un diagnóstico de los

procedimientos y de los recursos administrativos en vigor; y b') Formulación de las medidas de reforma necesarias y de los proyectos legales respectivos y, entre ellos, el Proyecto de Ley sobre Procedimientos Administrativos.

44.b) *Procedimientos Administrativos Específicos.* La programación de la reforma de los Procedimientos Administrativos Específicos corresponderá a la Oficina Nacional de Organización y Métodos de la Comisión de Administración Pública, y en particular de procedimientos como el de ordenación de pagos y otros similares, y abarcará los siguientes aspectos: a') Realización de un diagnóstico de los procedimientos respectivos; y b') Formulación de las medidas de reforma necesarias.

45.c) *Mecanismos Auxiliares:* a') *Sistema de Archivos.* La programación de la reforma del Sistema de Archivos corresponderá a la Oficina Nacional de Organización y Métodos, y abarcará los siguientes aspectos: a'') Realización de un diagnóstico de la situación actual de los archivos de la Administración Pública Nacional; y b'') Formulación de las medidas de reforma necesarias.

46.b') *La utilización de computadoras en el sector público.* La programación de la reforma en la utilización de computadoras en el sector público corresponderá al Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública, y abarcará los siguientes aspectos: a'') Realización de un diagnóstico de la situación actual en la utilización de equipos electrónicos de procesamiento de datos; y b'') Formulación de las medidas de reforma necesarias.

47.C) *La Programación de la Reforma Microadministrativa:* A') *Introducción.* Pero la Reforma Administrativa no sólo abarca esa visión macroadministrativa, sino, como se dijo, abarca también un importantísimo aspecto microadministrativo en cuyo análisis, estudio y diagnóstico, con las consiguientes proposiciones de reforma, la responsabilidad mayor corresponde a los Comités de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de Reforma Administrativa, como unidades técnicas.

En este aspecto de la reforma microadministrativa se deberá analizar y estudiar cada una de las partes del todo, en sí mismas y a la vez como un todo, y resolver en su seno los problemas de estructuras, procedimientos y coordinación para elevar su eficiencia; y en todo caso, con la característica peculiar de que ese análisis de cada uno de los órganos del Estado debe

realizarse con una visión esencialmente sectorial, de acuerdo a la sectorialización del sistema de planificación nacional.

En líneas generales, la programación de la Reforma Microadministrativa abarca los siguientes aspectos fundamentales:

48.B') *Programación de la Reforma Estructural.* La programación de la Reforma Estructural corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, con el asesoramiento de la Oficina Nacional de Organización y Métodos, y abarcará los siguientes aspectos: a) Realización de un diagnóstico de la actual estructura del organismo en relación a las funciones atribuidas al mismo, con visión sectorial; b) Instrumentación de los mecanismos de coordinación, administración y control de los Institutos Autónomos adscritos a cada Ministerio, conforme al Decreto de febrero de 1970, por medio del cual se dictó el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos; c) Formulación de propuestas de reforma de estructuras para instrumentar la desconcentración regional del organismo respectivo, conforme a las normas del Decreto N° 72 de 11 de junio de 1969 sobre Regionalización; y d) Formulación de las propuestas de reforma estructural del organismo respectivo, con visión sectorial, con vista a su incorporación en el Proyecto de Ley de Presupuesto de 1971.

49.C') *Programación de la Reforma del Funcionamiento de la Administración Pública.* a) *Sistemas Administrativos.* a') *Sistemas Administrativos prioritarios:* a'') *El Sistema de Planificación.* La programación de la reforma del Sistema de Planificación en su enfoque microadministrativo corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, con el asesoramiento de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y la Oficina Nacional de Organización y Métodos, y abarcará los siguientes aspectos: a'') Realización de un diagnóstico de los mecanismos de programación de las actividades utilizados en el organismo y su relación con el Sistema Nacional de Planificación; y b'') Formulación de las medidas de reforma necesarias.

50.b'') *El Sistema Presupuestario.* La programación de la reforma del Sistema Presupuestario en su enfoque microadministrativo corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, con el asesoramiento de la Direc-

ción General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y la Oficina Nacional de Organización y Métodos, y abarcará los siguientes aspectos: a'') Realización de un diagnóstico sobre la utilización del presupuesto por programa y sobre la formulación y ejecución del presupuesto del organismo; b'') Formulación de las medidas de reforma necesarias.

51.b') *Sistemas Administrativos Auxiliares*: a'') *El Sistema Estadístico*. La programación de la reforma del Sistema Estadístico corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, con el asesoramiento de la Dirección General de Estadística y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento, y abarcará los siguientes aspectos: a'') Realización de un diagnóstico sobre la producción de información estadística del organismo y su relación con las informaciones estadísticas nacionales; y b'') Formulación de las medidas de reforma necesarias.

52.b'') *El Sistema de Compras y Suministros*. La programación de la reforma del Sistema de Compras y Suministros en su enfoque microadministrativo, corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, con el asesoramiento de la Oficina Nacional de Organización y Métodos, y abarcará los siguientes aspectos: a'') Realización de un diagnóstico del Sistema de Compras y Suministros en el organismo respectivo, y su relación con el sistema de compras y suministros elaborado por la Comisión de Administración Pública; y b'') Formulación de las medidas de reforma necesarias.

53.c'') *El Sistema de Contabilidad de Gastos*. La programación de la reforma del Sistema de Contabilidad de Gastos en su enfoque microadministrativo, corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, con el asesoramiento de la Oficina Nacional de Organización y Métodos, y abarcará los siguientes aspectos: a'') Realización de un diagnóstico del Sistema de Contabilidad de Gastos en vigor en el organismo respectivo, y su relación con el sistema de contabilidad elaborado por la Comisión de Administración Pública; y b'') Formulación de las medidas de reforma necesarias.

54.c') *Sistema Jurídico*. La programación de la reforma del Sistema Jurídico en su enfoque microadministrativo corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, y a la Consultoría Jurídica del organismo, y abarcará los

siguientes aspectos: a'') Realización de un diagnóstico de la legislación básica que regula la organización y funciones del organismo respectivo; y b'') Formulación de las medidas de reforma y los proyectos de leyes o reglamentos necesarios.

55.b) *Procedimientos Administrativos*: a') *Procedimientos Administrativos Generales*. La programación de los Procedimientos Administrativos Generales en su enfoque microadministrativo corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, y Consultoría Jurídica del organismo, con el asesoramiento de la Oficina Nacional de Organización y Métodos, y abarcará los siguientes aspectos: a'') Realización de un diagnóstico sobre los procedimientos administrativos en vigor en el organismo respectivo; y b'') Formulación de las medidas de reforma y de los proyectos de leyes o de reglamentos que procedan.

56.b') *Procedimientos Administrativos Específicos*. La programación de los Procedimientos Administrativos Específicos, corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, con el asesoramiento de la Oficina Nacional de Organización y Métodos, y abarcará los siguientes aspectos: a'') Realización de un diagnóstico sobre los procedimientos en vigor para la ordenación de pagos, para la producción de la nómina de empleados del organismo y otros; y b'') Formulación de las medidas de reforma que juzgue convenientes.

57.c') *Tramitaciones Diversas*. La programación de la reforma en las diversas tramitaciones administrativas, corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, con el asesoramiento de la Oficina Nacional de Organización y Métodos, y abarcará los siguientes aspectos: a'') Realización de un diagnóstico y evaluación de los diversos procedimientos y tramitaciones que deben cumplir los ciudadanos para obtener una decisión del organismo respectivo; y b'') Formulación de las medidas de reforma necesarias.

58.d') *Mecanismos Auxiliares*: a'') *Los Archivos y el Manejo de Documentos*. La programación de la reforma de los Archivos y el Manejo de Documentos, corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, con el asesoramiento de la Oficina Nacional de Organización y Métodos, y abar-

cará los siguientes aspectos: a'') Realización de una evaluación de los archivos del organismo y del manejo de documentos y correspondencia; y b'') Formulación de las medidas de reforma necesarias.

59.b'') *La utilización de computadoras.* La programación de la reforma de la utilización de computadoras, corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, con el asesoramiento del Comité de Computación, y abarcará los siguientes aspectos: a'') Realización de un diagnóstico sobre la utilización de equipos electrónicos de procesamiento de datos en el organismo; y b'') Formulación de las medidas de reforma necesarias.

60.c) *La Desconcentración de Actividades.* La programación de la reforma de la desconcentración de actividades en el organismo respectivo corresponderá a los Consejos de Reforma Administrativa y a las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, con el asesoramiento de la Oficina Nacional de Organización y Métodos, y abarcará los siguientes aspectos: a') Realización de un diagnóstico sobre la concentración de actividades y funciones en los niveles superiores y sobre las necesidades de desconcentración; b') Utilización de las normas del Reglamento sobre Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional, dictado por Decreto N° 142 de 17 de septiembre de 1969; y c') Formulación de las propuestas de reforma necesarias.

CONCLUSIÓN

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

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

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

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