

# LAS PROPUESTAS DE REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA VENEZOLANA (1972)

Por ALLAN R. BREWER CARÍAS.  
Presidente de la Comisión de Admi-  
nistración Pública de la Presiden-  
cia de la República de Venezuela.

## I.

### **EL SENTIDO DEL INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL.**

Conforme a las normas del Decreto No. 103 de 23 de julio de 1969, se encargó a la Comisión de Administración Pública proponer al Ejecutivo Nacional el Plan de Reforma Administrativa y preparar los elementos de una política de conjunto de la función pública. Para ello, se encomendó a la Comisión la presentación al Ejecutivo de planes y medidas referentes a: 1) la reestructuración de la administración pública a todos los niveles y en todos sus sectores, de los institutos autónomos y demás establecimientos públicos y de las empresas del Estado, con vistas a adaptarlos a las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social; 2) la tecnificación de los sistemas, métodos y procedimientos empleados en la administración pública; 3) la reorganización admi-

nistrativa y, en particular, la coordinación, desconcentración y descentralización; 4) el establecimiento de un sistema de procedimientos y recursos administrativos con las debidas garantías para los administrados; 5) la formación y capacitación del personal al servicio de la administración pública mediante la creación de nuevos institutos, centros o escuelas, o la transformación de los existentes; 6) la estructuración de un estatuto de la función pública que comprenda el mejoramiento, remuneración, estabilidad y seguridad social del personal al servicio de la administración pública; y 7) la elaboración de cualquier otro plan o medida a la reforma administrativa.

En cumplimiento de las obligaciones establecidas en dicho Decreto, el Directorio de la Comisión, designado por Decreto No. 170 de 16 de octubre de 1969, definió un programa de trabajo para la programación de la reforma administrativa y la elaboración de los elementos fundamentales de la política de la función pública, y conforme a

ello, se preparó un Proyecto de Ley sobre Funcionarios Públicos, incluyendo la carrera administrativa y todos los elementos de política que lo acompañaban y que dio origen a la vigente Ley de Carrera Administrativa de fecha 4 de septiembre de 1970; se reorganizó la Escuela Nacional de Administración Pública y se redefinieron los programas de formación y capacitación de funcionarios públicos, todo lo cual tiene por objetivo el establecimiento de un sistema nacional de formación y capacitación de funcionarios públicos; se procedió a difundir e implantar en los diversos organismos públicos los métodos y técnicas tendientes a mejorar la eficiencia del servicio público; y fundamentalmente, se procedió a la programación de la reforma administrativa lo cual ha provocado la elaboración del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional que se comenta en este artículo, y que fue presentado al Presidente de la República en junio de 1972. En la redacción del mismo, los equipos técnicos de la Comisión trabajaron durante algo más de dos años, paralelamente a las otras diversas actividades que debieron cumplir para asesorar en materia administrativa, a todos los organismos públicos que forman la administración pública venezolana.

Ahora bien, la elaboración del Informe no es más que uno de los pasos más importantes dados hasta ahora en cumplimiento de la política de reforma administrativa definida en el Programa de Gobierno que el actual Presidente de la República, doctor Rafael Caldera, propuso al electorado en 1968, concretada posteriormente en los diversos decretos dictados durante el año de 1969 y en la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970 mediante la cual se establecieron los lineamientos generales de la reforma administrativa en la administración pública nacional.

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

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

## II.

### **CRITERIOS GENERALES PARA LAS PROPUESTAS DE REFORMA**

#### **1. La administración para el desarrollo**

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

En efecto, el papel del Estado en el proceso de desarrollo de los países latinoamericanos y su progresiva configuración como Estado Social de Derecho, hacen que su administración pública se convierta en el principal factor, al ser el principal y más importante instrumento de la intervención del Estado, debe ser replanteada en su concepción y función, para superar los esquemas abstencionistas que tiene como herencia de aquel liberalismo del siglo pasado hoy superado. Esta es, en realidad, la orientación del Informe.

En el análisis de la administración pública venezolana bajo ese nuevo enfoque, se han utilizado algunos criterios clave que

es necesario precisar: por una parte, el criterio de sistema para la formulación de todas las propuestas de reformas estructurales y funcionales y, por la otra, los criterios de la sectorialización y regionalización de las actividades públicas.

## **2. El criterio de sistema**

En cuanto al criterio de sistema, se ha entendido por tal el conjunto armónico y coherente de normas, órganos y procesos destinados a permitir que las instituciones públicas puedan lograr eficientemente sus fines institucionales, mediante la utilización adecuada de sus insumos. Aplicado dicho criterio a los diversos fines del Estado, identificados en los "sectores de actividad pública", se evidencia que las diversas instituciones que 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 ha propuesto la integración de todos los organismos que concurren a realizar actividades en el mismo, en un sistema —en este caso, un sistema sectorial— compuesto, por un Ministerio —como órgano central del sistema— que gobierne el sector respectivo, y las diversas instituciones —órganos ministeriales, institutos autónomos, empresas del Estado, etc.—, que como ejecutoras de las actividades públicas del sector, lo administren.

Asimismo, aplicado el criterio del sistema a las diversas funciones instrumentales que la administración debe cumplir para alcanzar eficientemente cualesquiera de las metas sectoriales que tiene impuestas, funciones instrumentales asesoras o auxiliares identificadas a través de la planificación, el presupuesto, la estadística, la contabilidad gubernamental, las compras y suministros gubernamentales, la comunicación pública, la informática, etc., también se ha propuesto la integración de todos los organismos que concurren a realizar actividades en las mismas, en un sistema —en este caso, un sistema instrumental o funcional— compuesto por

un órgano central ubicado en un Ministerio de la Presidencia de la República como regla general, y excepcionalmente en el Ministerio de Hacienda, y por las diversas entidades ubicadas en los distintos organismos públicos que realizan actividades en los 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.

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

## **3. El criterio de la sectorialización**

En cuanto al criterio de la sectorialización, éste ha surgido del estudio de los fines del Estado conforme a lo establecido en el IV Plan de la Nación 1970-1974, de acuerdo al enfoque e interpretación que se ha hecho del papel del Estado como conformador del orden económico y social. En este sentido se han identificado cuatro funciones básicas del Estado venezolano en los inicios de este último tercio del siglo XX, que lo configuran como un Estado Social de Derecho, de economía mixta: en primer lugar, las funciones de política, defensa y seguridad pública, clásicas en el Estado moderno; en segundo lugar, las funciones de desarrollo económico, más propias de la transición del Estado demo-liberal al Estado social de derecho; en tercer lugar, las funciones de desarrollo social, como características de esa creciente responsabilidad conformadora del orden social del Estado latinoamericano; y en cuarto lugar, las funciones de desarrollo físico y ordenación territorial, consecuencia hasta cierto punto del esfuerzo de integración nacional tan característico de nuestro estudio 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: 1) relaciones políticas interiores; 2) relaciones políticas exteriores; 3) defensa; 4) justicia.

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

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

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

De acuerdo a la referida definición de veinte sectores como fines del Estado o "actividades públicas coherentes", todas las propuestas de reforma estructural y de reforma funcional contenidas en el Informe, están condicionadas por lo mismo: 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.

#### **4. El criterio de la regionalización**

Aparte de los criterios de sistema y de sectorialización, el tercer criterio que ha guiado los trabajos de programación de la reforma administrativa a cargo de la Comisión ha sido el de la regionalización, es decir, el de la progresiva desconcentración ordenada de las actividades públicas nacionales —tra-

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

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

### **III.**

#### **LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS**

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". Conforme a ello, y de acuerdo a los criterios fundamentales anteriormente señalados, se procedió a efectuar un diagnóstico de la estructura de la administración pública nacional, y su confrontación con la definición sectorial de las actividades públicas indicada,

ha dado origen a la formulación de una serie de propuestas de reforma de los organismos de la Presidencia, de los Ministerios, de la administración regional contenidas en el Informe.

## **1. Los organismos de la Presidencia**

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

## **2. Los Ministerios**

La reforma de los Ministerios tal como se propone en el Informe, responde a dos criterios fundamentales: por una parte, el fortalecimiento de la estructura ministerial, fundamentalmente para hacer de los Ministerios los órganos centrales de los sistemas sectoriales; fortalecimiento que se evidencia sobre todo frente a la administración des-

centralizada; y por la otra, la sectorialización de las actividades públicas en base a los veinte sectores anteriormente definidos.

Conforme a estos dos criterios, en el Informe se propone la estructuración de catorce Ministerios, cada uno como responsable en calidad de órgano central, de uno o varios sistemas sectoriales: 1) el Ministerio de Relaciones Interiores, a cargo del sector relaciones y políticas interiores; 2) el Ministerio de Relaciones Exteriores, a cargo del sector relaciones políticas exteriores; 3) el Ministerio de Defensa, a cargo del sector defensa; 4) el Ministerio de Justicia, a cargo del sector justicia; 5) el Ministerio de Hacienda, a cargo del sector finanzas y como órgano central de los sistemas de finanzas públicas, en particular, del de contabilidad pública y del de compras y suministros gubernamentales; 6) el Ministerio de Industria y Comercio, a cargo de los sectores desarrollo industrial; comercio (interior y exterior) y turismo; 7) el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, a cargo del sector minería e hidrocarburos; 8) el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales, a cargo de los sectores desarrollo agropecuario y recursos naturales renovables; 9) el Ministerio de Desarrollo Social, a cargo del sector promoción y protección social; 10) el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, a cargo de los sectores de asuntos laborales y seguridad y previsión social; 11) el Ministerio de Educación, a cargo del sector educación; 12) el Ministerio de Sanidad, a cargo del sector salud; 13) el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a cargo del sector desarrollo urbano y vivienda; y 14) el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, a cargo de los sectores transporte y comunicaciones.

Por otra parte, y mientras se adoptan las medidas de reforma macro-administrativa previstas en el Informe, se han venido proponiendo y adoptando en el campo micro-administrativo en los Ministerios, diversas propuestas de reformas internas, las cuales también se reseñan en el Informe, de acuerdo con la orientación definida en el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios dictado en febrero de 1971. En este campo

micro-administrativo, los criterios que han guiado dichas proposiciones han sido los 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.

### **3. La administración descentralizada**

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

### **4. La administración regional**

Tal como se ha señalado, la reforma estructural no sólo incide sobre la administración central en base a los criterios de sistema y de sectorialización sino que también abarca la administración regional o desconcentrada. Por ello, en el Informe se ha realizado 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. Tal como ya se ha indicado, el proceso de regionalización administrativa se ha venido desarrollando con vistas a lograr una adecuada desconcentración 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.

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

## **IV.**

### **LA REFORMA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

La Comisión de Administración Pública ha estado consciente de que la reforma de la administración pública nacional no se agota

con la sola reforma de las estructuras administrativas, sino que aquélla incide igualmente sobre el funcionamiento de la administración, de manera de lograr racionalizar y perfeccionar los sistemas, procedimientos y métodos administrativos, adaptándolos a las nuevas técnicas; todo ello con el objeto de obtener un adecuado funcionamiento de los diversos organismos, que permita, con mayor eficacia, el logro de los cometidos sectoriales así como también un mayor rendimiento y productividad del gasto público.

En base a dicha orientación, en el Informe se ha hecho un detenido análisis del funcionamiento actual de los diversos sistemas funcionales o instrumentales de nuestra administración pública, y se formulan una serie de propuestas de reforma de los sistemas de planificación, de presupuesto, de estadísticas, de contabilidad gubernamental, de comunicación pública, de compras y suministros y de informática.

En el Informe no se incluyen las propuestas de reforma del sistema de administración de personal, pues la labor de la Comisión de Administración 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 creación de la Oficina Central de Personal como entidad separada de la Comisión.

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

## **1. El sistema de planificación**

En cuanto al sistema de planificación, cuyo establecimiento se inició en nuestro país con la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación en 1958, en el

Informe se hace un completo análisis de su situación actual, y se formulan una serie de proposiciones para su reforma y perfeccionamiento en base a la experiencia de los años anteriores. Dichas propuestas se refieren fundamentalmente a la necesidad de sectorializar y regionalizar la planificación, dando una mayor participación en las tareas de elaboración y control del Plan a los órganos centrales de los sistemas sectoriales y demás unidades de cada sector, y a las autoridades regionales, en proceso de formación.

Por otra parte, la reforma del sistema de planificación que se propone, plantea necesariamente una vinculación de mayor grado con el sistema de presupuesto, de estadística y de reforma administrativa. De ahí, la propuesta de estructurar el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, del cual dependan las Oficinas Centrales de Planificación, de Presupuesto, de Estadísticas y de Información, y la Escuela Nacional de Administración Pública, y la decisión ya adoptada de que en cada Ministerio funcione una Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto, a cargo, además de las funciones de estadística y de reforma administrativa.

Por último, y en cuanto a la elaboración del Plan, en el Informe se sugieren una serie de mecanismos y fórmulas para comprometer en las tareas de planificación no sólo a las diversas administraciones nacionales y regionales de cada sector, sino principalmente a los órganos políticos representativos de los diversos niveles del país.

## **2. El Sistema de Presupuesto**

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

puesto por programas en sus anexos, mediante la incorporación del presupuesto-programa en la Ley de Presupuesto, lo que ha abierto la posibilidad de que se ejerza un adecuado control financiero y de metas de las actividades del Estado.

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

### **3. El Sistema Estadístico**

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

sejo 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.

### **4. El Sistema de Contabilidad Pública**

La reforma del sistema de contabilidad pública ha sido también objeto de análisis en el Informe. En efecto, del diagnóstico efectuado se ha evidenciado que la contabilidad pública en Venezuela no se lleva como sistema por el Ejecutivo Nacional, pues la centralización y auditoría del sistema contable se atribuye por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional a la Contraloría General de la República, a los efectos del control fiscal. Las nuevas técnicas de planificación y presupuesto-programa y la importancia que ha adquirido la contabilidad moderna como instrumento de administración y toma de decisiones, determina, al contrario, sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría, la conveniencia y necesidad de que el órgano central del sistema sea una unidad que dependa del Poder Ejecutivo. Por ello, en el Informe se propone la creación de una Dirección Nacional de Contabilidad en el Ministerio de Hacienda que como órgano central del sistema, 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 propone la creación de un Consejo Nacional de Contabilidad, el cual estaría vinculado a la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda.

### **5. El Sistema de Comunicación Pública**

En cuanto a la reforma del sistema de comunicación pública, el Informe, siguiendo los lineamientos más recientemente 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 actual sino que desarrolla una serie de propuestas de reforma, tendientes a establecer un sistema de informaciones descendentes y ascendentes, que permitan a la administración tener un conocimiento adecuado de las 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.

La Oficina Central de Información, en esta forma, como dependencia del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República, asumirá 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.

## **6. El Sistema de Compras y Suministros**

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

## **7. El Sistema de Informática**

En cuanto a la reforma del sistema de informática, en el Informe se ha analizado la situación actual del proceso de automatización de la información y del procesamiento

de datos en el sector público, y se han reseñado las medidas de reforma que han venido implantándose desde 1965 con la creación del Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública. En el Informe se destaca en especial, la importancia de la decisión recientemente adoptada 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 de datos; medida que ha sido posteriormente recomendada a todos los gobiernos latinoamericanos por la II Conferencia de Autoridades Gubernamentales de Informática, celebrada en México el pasado mes de abril de 1972. Como bases de la reforma del sistema de informática, en el Informe se propone la creación de la Oficina Central de Informática en el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, que asuma, ampliadas, las competencias del actual Comité Consultivo de Computación, no sólo como órgano central del sistema, sino como autoridad gubernamental en materia de informática.

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

comunicación pública, de contabilidad pública, de compras y suministros y de informática.

## V.

### **LA REFORMA DEL REGIMEN JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

Pero la reforma de la administración pública, en sus aspectos estructurales y funcionales tal como la he resumido anteriormente y como se desarrolla en forma exhaustiva en el Informe, para poder ser implementada y adecuada 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 reformulación de manera que no sólo le permita a aquélla cumplir cabalmente con sus cometidos, sino que también garantice a los particulares la invulnerabilidad o el restablecimiento de sus situaciones jurídicas frente a la Administración. Por ello, aparte de todas las reformas que son consecuencia de las propuestas de reforma de las estructuras y de los sistemas sectoriales o funcionales, la Cuarta Parte del Informe se refiere a la reforma del régimen jurídico de la administración pública nacional, y contiene los textos comentados de los proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas, de Ley de Procedimientos Administrativos, de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de Ley de la Jurisdicción Constitucional.

#### **1. La Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional**

En efecto, desde el punto de vista orgánico, y en relación a la administración central, el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950 requiere de una urgente reforma, no sólo para que pueda, mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, integrarse adecuadamente la estructura ministerial en forma sectorial, sino para que también puedan regularse los organis-

mos 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.

#### **2. La Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas**

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.

#### **3. La Ley de Procedimientos Administrativos**

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

nistrativos, como garantías administrativas de revisión de dichos actos.

#### **4. La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**

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 al 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.

#### **5. La Ley de la Jurisdicción Constitucional**

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

establecida por la Corte Suprema de Justicia en las últimas décadas, en materia de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos legislativos.

#### **VI.**

#### **CONCLUSION: LOS FUTUROS INSTRUMENTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA**

Las actividades de reforma administrativa en Venezuela, tal como fueron orientadas por el Presidente de la República en la Instrucción Presidencial RA-1 de mayo de 1970, constituyen un proceso sistemático y permanente, que no concluye con ninguna de las etapas cumplidas hasta ahora, sino que, por el contrario, cada etapa cubierta provoca nuevas necesidades de cambio administrativo que deben ser atendidas y resueltas.

Por ello, el Directorio de la Comisión de Administración Pública está consciente de que aun cuando con la elaboración del Informe sobre la reforma de administración pública nacional, ha llevado a cabo una etapa muy importante del proceso de reforma administrativa, ello lo que ha provocado en realidad han sido nuevos proyectos, ideas y necesidades de reforma que debe ser cumplidos, desarrollados y satisfechos en el futuro, como parte de este trabajo permanente.

Sin embargo, el Directorio de la Comisión de Administración Pública al presentar el Informe a la consideración del Ejecutivo Nacional, considera cumplida la labor que le fue encomendada por el Presidente de la República conforme a las previsiones del Decreto No. 103 de 23 de julio de 1969; que originó su designación por Decreto No. 170 de octubre de ese mismo año.

Por ello, y para la realización de los futuros trabajos por parte del organismo en el campo de la reforma administrativa, el Directorio de la Comisión de Administración Pública considera conveniente la modificación del Decreto No. 103 reglamentario de la Comisión de Administración Pública, del Decreto No. 141 de 17 de sep-

tiembre de 1969 mediante el cual se instrumentaron los mecanismos de reforma administrativa, y la emisión en su lugar de un Decreto que regule íntegramente el sistema de reforma o planificación administrativa, que debe estructurarse para continuar la labor de planificación, implementación y ejecución de este proceso, tan importante para el desarrollo del país.

En la Quinta Parte del Informe se expo-

nen, en este sentido, los lineamientos fundamentales de los señalados instrumentos de reforma o planificación administrativa, cuyo órgano central debe seguir siendo la Comisión de Administración Pública, hasta tanto se produzca la reforma integral de los sistemas administrativos y, en particular, del sistema de planificación, y se estructure el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.