



NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.30/L.3  
6 de octubre de 1967

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS  
DE LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO

Organizado por las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la División de Administración Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de la Sede Central

Santiago de Chile, 19 al 28 de febrero de 1968

Punto II del temario provisional

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA

Trabajo presentado por el

Sr. Freddy Arreaza Leañez, Director Ejecutivo  
de la Comisión de Administración Pública de  
Venezuela

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

## 1. CONTEXTO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

En líneas generales, puede considerarse que los mismos factores que han ejercido influencia predominante en la historia de Venezuela, han modelado también su administración pública. Durante todo el Siglo XIX y en las tres primeras décadas del Siglo XX, en los cuales imperó en el país, con muy breves paréntesis, regímenes autocráticos, la administración estuvo dominada por un marcado personalismo, en la cual la única fuente de autoridad y de poder emanaba del jefe de turno. Este énfasis personalista se refleja en el campo de la administración de personal, en el cual la función de selección y ascenso se consideraba una prerrogativa inherente al lideazgo político; en la excesiva centralización administrativa; en la falta de continuidad y de planificación de las actividades públicas; en la frecuente transgresión de los sistemas y procedimientos establecidos, cuya validez era puramente formal; y, en general, en la ausencia de coordinación interna.

En el período de regímenes democráticos que se inicia en 1936, la administración comenzó a adquirir cierta permanencia institucional, pero no llegaron a establecerse los sistemas y procedimientos requeridos para que la acción pública pudiese operar con eficiencia. La existencia de leyes anacrónicas y el deseo de crear una serie de mecanismos que permitieran controlar exhaustivamente el manejo de los fondos y las operaciones de la administración, condujo al establecimiento de numerosos trámites, pasos y "firmas" que hicieron muy lento y pesado el funcionamiento de la maquinaria estatal. Asimismo, existió una tendencia muy acentuada a crear unidades administrativas para la ejecución de los nuevos programas, lo que trajo por consecuencia la proliferación de organismos burocráticos, con los graves problemas de coordinación que ello acarrea.

Tal vez el esfuerzo más significativo que se realizó en este período fue la creación en 1947 de una unidad de investigación en materia administrativa y financiera. Esta unidad - llamada Comisión para Estudios Financieros y Administrativos (CEFA) - estaba adscrita al Ministerio de Hacienda. No obstante, apenas había comenzado la CEFA sus labores, cuando en 1948 advino un nuevo gobierno de fuerza. Durante la década siguiente, los recursos y el apoyo asignados a este organismo fueron muy reducidos, y sólo se realizaron esfuerzos aislados de racionalización administrativa.

En general, las principales fallas y problemas de la Administración Pública Venezolana son:

/a) Duplicidad

- a) Duplicidad de funciones en diversas áreas de actividad gubernamental.
- b) Existencia de organismos que no tienen funciones relevantes que cumplir.
- c) Carencia de mecanismos efectivos de coordinación global, sectorial y regional.
- d) Excesiva centralización, tanto al nivel operativo como en el proceso de toma de decisiones.
- e) Sistemas y procedimientos poco ágiles y costosos.
- f) Falta de personal calificado y excesiva burocracia.
- g) El sistema de planificación es incompleta.
- h) Carencia de una ley de servicio civil.

Sólo es a partir del año 1958, con la creación de un organismo directamente adscrito a la Presidencia de la República - la Comisión de Administración Pública (CAP) - cuando se inicia en Venezuela en forma sistemática un programa de Reforma Administrativa tendiente a corregir las fallas antes anotadas.

En realidad, algunas disposiciones constitucionales facilitan - e incluso propugnan - la Reforma Administrativa y otras la dificultan. Por ejemplo, en el texto constitucional se establece que deberá promulgarse una Ley de Carrera Administrativa (Servicio Civil) que regule "el ingreso, el ascenso y el retiro de empleados" (Artículo 122), con lo cual se promueve la implantación de un sistema racional de Administración de Personal; así como también que "los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna". Se prescribe la descentralización progresiva de la Administración; pero, en cambio, establece que cualquier creación, modificación o supresión de servicios públicos, requiere de aprobación legislativa, lo cual obstaculiza las reformas en la estructura gubernamental.

En Venezuela existe una amplia receptividad e interés por las reformas y mejoras administrativas. Los funcionarios públicos de más alto nivel, los partidos políticos, las asociaciones empresariales, los sindicatos, los grupos profesionales y, en general, la opinión pública ha manifestado en reiteradas oportunidades su apoyo a estas reformas.

## 2. ALCANCE DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Como ya se indicó anteriormente puede considerarse que es a partir de 1958 cuando comienzan a realizarse esfuerzos especialmente organizados y sistemáticos para racionalizar la administración pública en Venezuela. Al respecto, los hechos de mayor relevancia desde ese año a la fecha, son los siguientes:

- a) La creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) en junio de 1958. Tal organismo, que depende directamente de la Presidencia de la República, tiene por finalidad la de estudiar la organización, métodos y procedimientos de la administración pública venezolana y las condiciones del funcionario público, con el fin de proponer adecuadas reformas. Asimismo, se le adscribe a dicha Comisión la Escuela de Administración Pública, cuya misión es la de capacitar al personal que presta sus servicios al Estado.

Desde el año de su creación, la C.A.P. ha orientado sus actividades hacia el desarrollo de tres programas fundamentales: primero, a implantar los cambios de organización necesarios para lograr que la Administración Pública tenga una estructura coherente; segundo, a racionalizar los sistemas y procedimientos administrativos. En tal sentido, ya se han implantado sistemas uniformes y ágiles en materia de pagos, compras y suministros, contabilidad, archivo y manejo de documentos; tercero, el establecimiento de un régimen uniforme de personal que tenga por base el reconocimiento del mérito del funcionario y estimule su capacitación. En este campo, se implantó un sistema general de clasificación de cargos y normalización de sueldos, normas para ingresos, ascensos y despidos, concesión de becas, etc. Asimismo, se elaboró un proyecto de Ley de Carrera Administrativa que próximamente será discutido por el Congreso Nacional. Un dato que pone de manifiesto la magnitud del esfuerzo realizado es el de que la clasificación de cargos y la normalización de sueldos - que incluyó varias entrevistas con cada empleado, a fin de conocer sus diferentes funciones y responsabilidades - cubre hoy a los 102 mil empleados de la Administración Pública Nacional.

- b) Creación en diciembre de 1958 de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) que depende directamente de la Presidencia de la República y cuya función es la de elaborar el Plan General de Desarrollo Económico y Social del país. En el año 1960 esta oficina elaboró el primer plan para un período de cuatro años y cada dos años lo reformula, introduciendo los ajustes necesarios. Los presupuestos anuales de inversión del sector público son analizados y aprobados por CORDIPLAN.

/c) Implantación

- c) Implantación del sistema de presupuesto por programas y actividades en 1961, tanto para los ministerios como los organismos descentralizados. Este sistema ha permitido que la asignación de los recursos financieros se realice en forma más racional y, al mismo tiempo, ha convertido al presupuesto en un instrumento de gran eficacia para la ejecución de los planes a largo plazo.
- d) Además de estos esfuerzos - que han incidido en el área de la programación y de la planificación administrativa y financiera - se ha realizado otra serie de cambios tales como fusión o supresión de dependencias públicas, creación de oficinas sectoriales de programación, presupuesto, organización y personal y la implantación de los sistemas y procedimientos señalados en el punto c.

### 3. IMPULSO PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA

En el año 1958, con el advenimiento de un nuevo régimen de libertades públicas, los más diversos sectores de la opinión nacional - al develarse la malversación y el despilfarro de fondos ocurridos durante la dictadura militar, como consecuencia de una gestión financiera inorgánica y desordenada - plantean la imperiosa necesidad de realizar reformas profundas en la estructura y en los procedimientos administrativos del sector público. Al efecto, el Gobierno crea la Comisión de Administración Pública (CAP) y la Oficina Central de Coordinación y Planificación CORDIPLAN y realiza, bajo el asesoramiento de Naciones Unidas, un diagnóstico preliminar de la Administración Pública Venezolana (Informe presentado por el Dr. Herber Ermerich).

Después de las elecciones de 1958, el nuevo Gobierno Constitucional dió un gran impulso a la Reforma Administrativa, mediante la contratación de técnicos venezolanos y de empresas privadas especializados en estudios administrativos. La formulación del Plan General de Desarrollo en 1960 pone en evidencia que con los recursos que obtiene el país de la actividad petrolera, puede alcanzar tasas muy elevadas de progreso económico y social, pero que los esfuerzos que se realicen en tal sentido resultarán vanos si simultáneamente no se racionaliza la organización y los sistemas de trabajo de la maquinaria estatal. Por consiguiente, bajo la dirección de la CAP se inicia un programa de mejoras administrativas que, como ya se señaló con anterioridad, cubre tanto los aspectos de organización y sistemas como los de personal.

/Como ya

Como ya se mencionó con anterioridad, la Reforma Administrativa ha merecido un amplio apoyo de las más diversas Instituciones Nacionales. El Congreso Nacional, por ejemplo, ha señalado en varias oportunidades - con motivo de la discusión de la ley anual de presupuesto o de algunos proyectos de reformas tributarias - la necesidad de elevar los niveles de eficiencia de la acción pública, con el objeto de que los recursos que moviliza se inviertan más productivamente. Al respecto, ha llegado a señalar áreas de despilfarro por duplicidad de servicios o ausencia de mecanismos de coordinación entre los programas gubernamentales. Asimismo, los grupos empresariales, que en Venezuela han integrado una Federación de Cámaras de Comercio y Producción (FEDECAMARAS) se han pronunciado en igual sentido en sus convenciones anuales. En cuanto a la actitud asumida por los más altos ejecutivos de la Administración Pública, basta con señalar que el actual Presidente de la República, en el mensaje que dirigió al país con motivo de la toma de posesión del cargo, destacó que la Reforma Administrativa sería uno de los objetivos más importantes de su programa de gobierno.

#### 4. NATURALEZA Y AUTORIZACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La necesidad de implementar los planes de desarrollo y de mejorar la eficiencia de los servicios gubernamentales, fueron los factores que llevaron al gobierno a iniciar el programa de reforma.

Estos términos fueron determinados en parte por que la propia formulación de los planes comprendió un proceso de evaluación de lo realizado que permitió detectar las principales fallas de la Administración y, en parte, porque al advenimiento del régimen democrático, la colectividad y los grupos de opinión presionaron para que se mejoraran algunos servicios públicos básicos.

La iniciativa de este programa la adoptó el Ejecutivo al crear, por Decreto-Ley a la Comisión de Administración Pública para que realizara dicho programa.

#### 5. PREPARACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La CAP es un organismo asesor del Gobierno, que depende directamente de la Presidencia. Originalmente la dirigía un cuerpo colegiado en el cual estaban representados los partidos políticos que integraban la coalición del Gobierno, el Director de CORDIPLAN y el Ministro de Hacienda. Esta dirección colegiada - que resultó poco operativa - ha sido eliminada.

En sus comienzos, se celebraron contratos con empresas privadas para realizar los estudios generales de la Administración Pública y para adiestrar al personal venezolano. Tales empresas fueron la Griffanhogen Assoc.; la J.L. Jacobs y la Public Administration Service, las tres norteamericanas. Asimismo, en diversas oportunidades se ha contado con asesoramiento de Naciones Unidas, bien sea en forma directa a la CAP o a otros organismos públicos en materia de reforma.

Las principales técnicas que se utilizaron fueron las de análisis de documentos y entrevistas con los funcionarios responsables de la ejecución de los programas. Con base a ellas, se elaboraron una serie de informes en los cuales se señalaban las fallas detectadas y las medidas que debían aplicarse para resolverlas.

Desde el punto de vista operativo, no hubo mayor contacto entre la CAP y los grupos de opinión que auspiciaban la reforma. Sin embargo, de manera informal si existen comunicaciones periódicas con tales grupos.

#### 6. APROBACION DE LAS RECOMENDACIONES PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Las recomendaciones para la Reforma Administrativa se aprueban por una decisión del propio Poder Ejecutivo, excepto cuando tales reformas requieran aprobación legislativa (caso de leyes o fusión de Institutos Autónomos). Cuando se trate de modificaciones en la estructura interna de los organismos o cambios en los sistemas y procedimientos de trabajo, sólo se solicita la aprobación del Ministro respectivo. En ocasiones, se solicita también la anuencia o colaboración de la Contraloría General de la República, que dependa del Poder Legislativo.

En general, las recomendaciones de nuevos sistemas y de cambios en la organización interna de las diferentes dependencias, han sido aceptadas, si bien se han presentado problemas en la implantación de estas medidas, especialmente por la escasez de personal calificado. La eliminación o la fusión de organismos ha tropezado con mayores inconvenientes, debido, entre otras razones, a que generalmente suponen despidos de personal. En este campo, el avance ha sido poco satisfactorio.

La reforma administrativa venezolana se ha realizado en gran parte sin mayores modificaciones en el marco legal. Conviene señalar, sin embargo, que algunas leyes han sufrido un extraordinario retardo, como es el caso de la Ley de Carrera Administrativa, que tiene ya 6 años en el Congreso y aún no se ha aprobado.

#### /7. IMPLANTACION



## 7. IMPLANTACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La implantación de estas reformas ha sido responsabilidad básica de los propios organismos, bajo el asesoramiento de la CAP. Con bastante frecuencia, personal que había trabajado en la CAP en la fase de los estudios, pasó luego a trabajar en los organismos en el proceso de implantación de las reformas.

Casi siempre el proceso de implantación de las reformas estuvo precedido por programas de adiestramiento.

Con alguna frecuencia, el personal técnico ha mostrado reservas ante los nuevos sistemas. Esto se debe a que no se le dió una activa participación en los estudios de reforma. No obstante, en los últimos tiempos se ha producido un cambio en la estrategia. La intervención de los funcionarios directamente vinculados a las entidades en las cuales se van a realizar las reformas es esencial, ya que permite aprovechar valiosas experiencias y asegurar la aceptación de dichas reformas. También se ha planteado a veces el problema de que ciertos cambios en el personal de alto nivel afecta la marcha de los programas de reforma.

Para la adopción de algunas medidas se ha solicitado la autorización expresa del Presidente de la República y/o del Consejo de Ministros. Por ejemplo, en el año 1965, con el propósito de que el ingreso, ascenso o despido de personal se realizara conforme a los sistemas y normas establecidas por la CAP, se decidió que todos estos movimientos de personal estuvieran sujetos a la aprobación de dicho organismo. Asimismo, la Contraloría General de la República - que ejerce control a priori y a posteriori de los gastos públicos - ha colaborado exigiendo el cumplimiento de ciertas normas establecidas por la CAP como requisito indispensable para la aprobación del gasto.

## 8. ADECUACION Y EFICIENCIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

En la medida que se ha ido implantando la reforma administrativa, los servicios son adecuados y eficientes. Sin embargo, es evidente que aún no se ha recorrido ni la mitad del camino y que, sin duda, parte del avance logrado tiene que revisarse con el objeto de introducir algunos correctivos.

Como ya se indicó en la sección 6, las reformas de estructura que implicaban supresión o fusión de organismos, en su mayoría no se han realizado. Se ha trabajado preferentemente en los cambios en la estructura interna de los diferentes organismos y en sus sistemas y procedimientos de trabajo, así como también en robustecer los mecanismos de coordinación entre los diversos organismos cuya acción incide sobre una misma área de actividad. En virtud de lo anterior, la organización general del Gobierno no ha sufrido cambios sustanciales. Se piensa que ésta debe ser una segunda etapa de la Reforma.

La Reforma ha favorecido el sistema administrativo en general en un doble sentido: en primer lugar, porque en la medida en que ha racionalizado la organización de las distintas dependencias oficiales y sus sistemas y procedimientos de trabajo, ha mejorado el nivel de eficiencia de la acción gubernamental; y, en segundo lugar, porque ha creado en los funcionarios públicos una actitud favorable hacia estos cambios, así como la convicción de que es necesario modificar los procedimientos anacrónicos y adaptar la administración a los requerimientos del desarrollo nacional.

Como ya se ha mencionado en varias oportunidades, la Reforma Administrativa que se ha venido desarrollando en Venezuela incluye una serie de cambios en la estructura de la Administración Pública tendiente a fusionar organismos que cumplen funciones similares, a eliminar dependencias que no tienen actividades relevantes que realizar o a evitar la excesiva dispersión de responsabilidades. No obstante la implantación de tales cambios constituye una ímproba tarea. En los primeros años, el método utilizado en la Reforma era el de plantear la necesidad de realizar este reordenamiento estructural de la administración, con pocos éxitos. Se ha optado por lo tanto por hacer mayor énfasis en la estructura interna de los organismos y en sus métodos de trabajo, de tal manera de ir creando progresivamente las condiciones que permitieran realizar las modificaciones de mayor envergadura sin desajustar los programas gubernamentales.

## 9. EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES LEGISLATIVAS

Tanto en las declaraciones públicas como en lo expresado en reuniones de trabajo de las diversas Comisiones que integran los órganos legislativos, éstos han manifestado claramente la necesidad imperiosa que para el país representa una profunda Reforma de la Administración Pública, a fin de adaptarla a las necesidades del desarrollo económico y a un racional manejo de los fondos públicos.

Como se expresó anteriormente, dicho interés ha sido expresado, fundamentalmente, mediante los órganos de prensa e intervenciones parlamentarias. En muchas oportunidades ciertos proyectos de leyes de contenido administrativo se han originado en el seno del parlamento. En muchas otras, bajo indirecta presión del Congreso, el Ejecutivo ha presentado proyectos de nuevas leyes o de reforma de las existentes. En otros casos, las interpelaciones de Ministros y otros funcionarios en las Cámaras Legislativas constituyen también elementos de presión para la reforma.

/El Congreso

El Congreso se divide en grupos de trabajo denominados "Comisiones" y "Sub-Comisiones", las cuales abarcan diversos sectores o áreas administrativas, tales como: Comisión de Agricultura y Cría; Comisión de Minas; Comisión de Finanzas; Comisión de Asuntos Sociales; Comisión de Economía; Comisión de Política Exterior; Comisión de Política Interior, etc.

En ciertos casos, tales Comisiones no sólo se limitan a conocer de los problemas planteados, sino que también presentan un informe con ciertas recomendaciones. Como ejemplo podrían citarse: recomendaciones que sobre el gasto público presenta anualmente la Comisión de Finanzas; recomendaciones de la misma Comisión sobre el régimen de Contraloría actualmente en vigencia; recomendaciones de la Comisión de Agricultura en torno a ciertos proyectos de leyes sobre la materia. En general, puede decirse que cualquier proyecto de ley o acto que requiera sanción legislativa es conocida y estudiada por la respectiva Comisión, la cual se pronuncia al respecto.

En algunas oportunidades el Parlamento designa Comisiones especiales (ad-hoc) a fin de conocer sobre determinados problemas muy específicos, por lo general cuando éstos adquieren resonancia pública. Podría mencionarse como ejemplos: Comisión especial para estudiar los efectos de determinadas calamidades públicas (inundaciones, terremotos, etc.); Comisiones para el estudio de la situación de detenidos políticos; Comisión para el estudio de determinado organismo afectado de presuntas irregularidades, bien sea en cuanto a la pulcritud en el manejo de los fondos públicos o en lo referente a su efectividad administrativa. Estas Comisiones presentan un informe sobre sus actuaciones.

Por lo general los Comités o Comisiones externos dedicados al estudio de aspectos administrativos son nombrados por el Ejecutivo. El Legislativo las nombra de su propio seno.

El Poder Legislativo no cuenta en la actualidad con un formal equipo de asesores que les asistan en sus variadas discusiones de carácter técnico, por lo cual para ello fundamentalmente dependen de Ministerios y Organismos Autónomos.

#### 10. PAPEL QUE DESEMPEÑAN LOS ORGANISMOS DEL PODER LEGISLATIVO

La Comisión de Administración Pública fue creada como un organismo dependiente directamente de la Presidencia de la República. Dicha Comisión tiene el carácter de asesora y como tal colabora con Ministerios y Organismos Autónomos en trabajos de Reforma Administrativa.

/En algunos

En algunos Ministerios existen Comités especialmente creados con la finalidad de estudiar casi siempre aspectos específicos de reforma dentro de cada Institución. En algunos casos se crean Comités interministeriales con el objeto de coordinar actividades afines y proponer mejoras. En la mayoría de los casos dichos Comités no están muy formalmente organizados y en la práctica generalmente su funcionamiento está sujeto a grandes altibajos y a actividades no definidas claramente.

En otras ocasiones se crean Comisiones de muy alto nivel y en su conjunto llevan a cabo funciones de muy diverso orden. Por lo general dependen del Presidente y tienen por objeto efectuar estudios sobre determinada materia; llevar a cabo o administrar un programa en especial; o tomar decisiones sobre determinado asunto. La composición de tales Comités varía según los organismos involucrados en el asunto.

Las otras instituciones del Ejecutivo que han jugado papel significativo en materia de reforma son el Ministerio de Hacienda y la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CCRDIPLAN)

#### 11. PAPEL QUE JUEGAN LOS ORGANISMOS CENTRALES DE REFORMA ADMINISTRATIVA

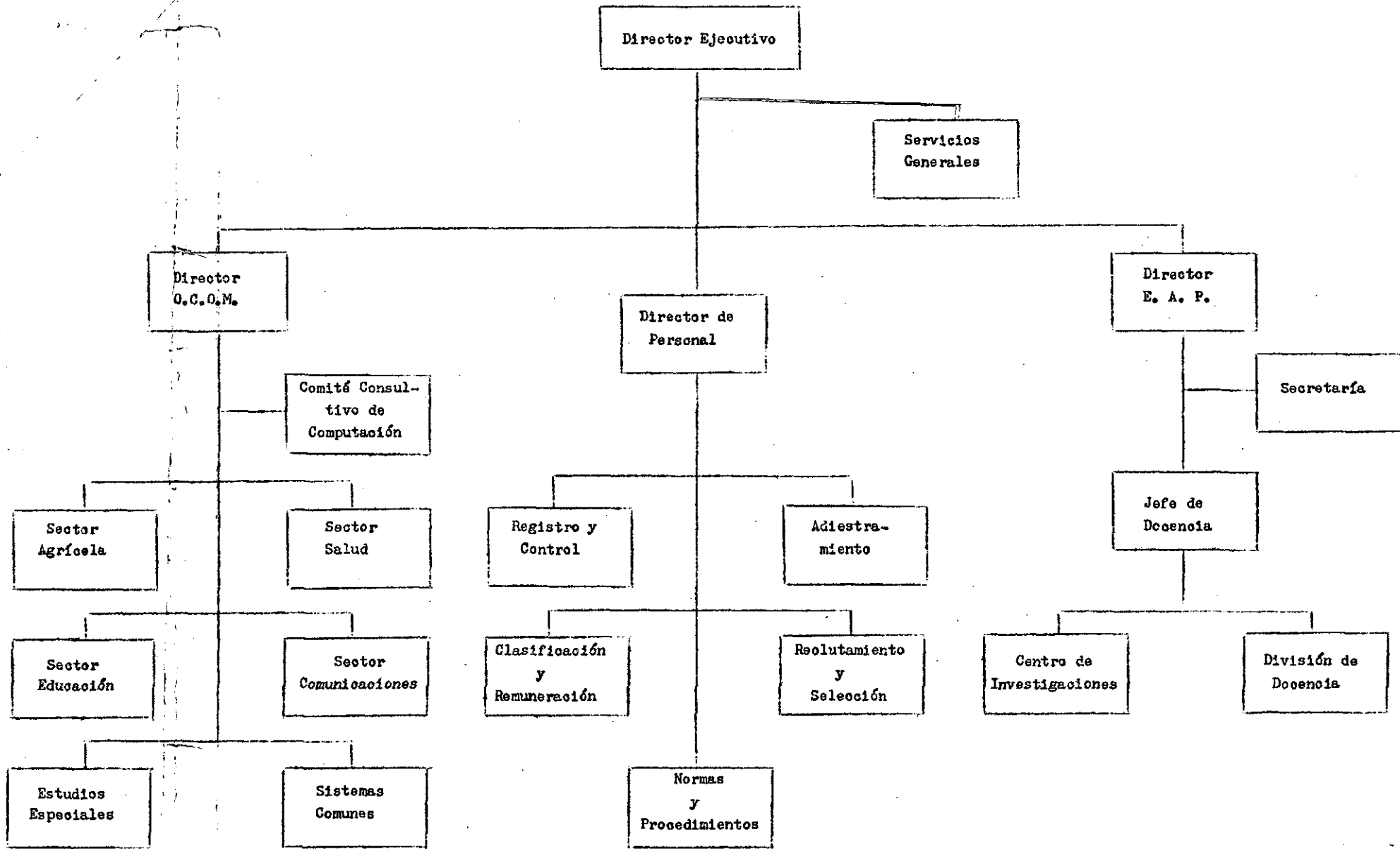
La Comisión de Administración Pública fue creada en el año de 1958 mediante Decreto Ejecutivo de la Junta de Gobierno.

Las funciones encomendadas a la citada Comisión son de naturaleza consultiva, aunque con ciertos aspectos operacionales, como lo son los relativos a la tramitación de nombramientos de funcionarios, a través de la cual la Comisión está legalmente facultada para rechazar cualquier postulación, despido u otro movimiento de personal que no cumpla con los requisitos técnicos preestablecidos.

Las relaciones de la Comisión de Administración Pública con otros organismos, son como anteriormente se dijo, fundamentalmente asesoras, incluyendo entre sus funciones las de Administración de Personal, Organización y Métodos y Adiestramiento.

La Comisión está dirigida por un Director Ejecutivo del cual dependen tres Directores: el de Organización y Métodos, el de Personal y el de la Escuela de Administración Pública.

/Director Ejecutivo



Personal: 25 personas

Personal: 62 personas

Personal: 36 personas  
(excluye profesores a tiempo convencional)

/Los principales

Los principales logros alcanzados por la Comisión de Administración Pública desde su creación, puede sintetizarse de la siguiente manera:

- a) Creación de cierta conciencia sobre la necesidad de reforma de las estructuras y procesos de la Administración Pública Venezolana, concretada en la instalación de unidades sectoriales de Organización y Métodos, de Personal y de Presupuesto.
- b) El iniciar por primera vez el estudio permanente de problemas administrativos de alcance general.
- c) Si bien no se ha logrado, y muy difícil será de lograr, la reestructuración de la maquinaria gubernamental como un todo, al menos se han alcanzado ciertos cambios de menor magnitud de positivos resultados. En otros casos, aun cuando no se haya llegado a la fase de implantación, se han hecho estudios de indudable utilidad.

La experiencia ha demostrado que existen tanto ventajas como desventajas en lo que se refiere a la ubicación y a la naturaleza de las funciones asignadas a la Comisión de Administración Pública.

Por lo que respecta a la ubicación, si bien es cierto que el adscribir tal organismo directamente al Presidente, conllevó un impacto inicial bastante favorable y una mayor facilidad de acceso a los diversos niveles de la Administración Pública, el tiempo demostró que tal dependencia se hacía cada vez más teórica, pues el Presidente por diversas razones, en la práctica no podía prestarle la necesaria atención al organismo, dando finalmente lugar a que éste su fuese aislando y casi segregando por completo de la estructura jerárquica del Gobierno.

La integración de la Comisión a la órbita de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), la cual está dirigida por un ejecutivo de notable influencia en las decisiones de alto nivel político-administrativo, y funcionario de plena confianza del Jefe de Estado, ha permitido, por una parte, canalizar nuestros esfuerzos a través de una entidad de alta jerarquía y ascendiente dentro del ámbito gubernamental, y por la otra, engranar nuestros esfuerzos con el órgano planificador, factor fundamental de una acción administrativa para el desarrollo. En lo que respecta a la cualidad de "asesora" u "operativa", podemos afirmar que el organismo que motorice la reforma deberá fundamentalmente ser de índole consultiva. Esto deberá necesariamente llevar aparejado la acción del más alto nivel ejecutivo del Estado en el sentido de influenciar todos los estratos jerárquicos de la administración pública en pro de las labores de reforma, y brindar al mismo tiempo todo su apoyo a la institución central de Reforma Administrativa.

/El tiempo

El tiempo transcurrido ha permitido obtener algunas conclusiones sobre el trabajo de la Comisión en la Reforma Administrativa. He aquí algunas observaciones:

- a) La Reforma Administrativa es una labor permanente y no extraordinaria, cuyos resultados efectivos se dan casi siempre a mediano o largo plazo.
- b) La labor de Investigación y estudio administrativos y la detección de fallas de por sí no aseguran la reforma; el punto culminante de ésta está en la solidez con que se formulen recomendaciones, la habilidad para implementarlas y la consecuencia con que sistemáticamente se evalúe su implantación.
- c) El factor humano es el elemento primordial de toda acción de reforma. Más que del conocimiento técnico, el éxito de éste depende de la capacidad persuasiva y el conocimiento de la estructura social de la institución en estudio. En muchos casos los cambios necesarios son más de índole humana que de naturaleza estructural o funcional.
- d) La Reforma Administrativa debe ser una empresa a cargo del Gobierno en su conjunto y no de un solo organismo promotor, y sólo será exitosa en la medida en que en ella se interesen todos los niveles de la Administración Pública.
- e) La Reforma Administrativa o, mejor dicho, el estudio constante del funcionamiento y estructura gubernamentales, es un factor determinante en el desarrollo de un país. Las frustraciones del desarrollo se derivan, en buena parte, de la insuficiencia institucional para promoverlo e implementarlo.
- f) Un organismo central de Reforma Administrativa requiere ser dotado de recursos financieros que le permitan seleccionar técnicos con suficientes conocimientos y experiencia necesarios para llevar a cabo una seria y efectiva labor de análisis.
- g) Un Organismo Central de Reforma deberá objetivamente formar equipos de trabajo, de alto, mediano y bajo nivel, con las entidades con las cuales se trabaja y con aquéllas cuya jurisdicción también abarque la totalidad del ámbito gubernamental, como por ejemplo: la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda (Dirección General del Presupuesto), la Oficina Central de Coordinación y Planificación, etc. Esto no sólo por razones estratégicas en la búsqueda de apoyo, sino también con la finalidad de coordinar actividades de objetivos comunes.

## 12. PAPEL QUE JUEGAN LAS UNIDADES DE REFORMA EN MINISTERIOS Y OTRAS DEPENDENCIAS PUBLICAS

En los ministerios e institutos autónomos se han venido creando Oficinas de Organización y Métodos y se han venido reestructurando oficinas modernas de personal, las cuales realizan labores de reformas dentro de cada institución a la cual pertenecen.

Hasta la fecha y en términos generales puede decirse que los logros alcanzados por estas unidades sectoriales de Organización y Métodos han dejado mucho que desear, quizás debido a que aún no se ha institucionalizado sus funciones ni han contado con respaldo ejecutivo ni con personal realmente calificado. Estas dependencias han realizado, en conjunto, grandes y pequeños trabajos, de diverso orden, siendo muy difícil detectar con propiedad desde un nivel central los resultados en cada una de ellos.

## 13. PAPEL QUE HA JUGADO LA ASISTENCIA TECNICA INTERNACIONAL

El Gobierno Venezolano ha contratado un gran número de asesores extranjeros los cuales han trabajado en muy diversas áreas.

Concretamente en el caso de la Comisión de Administración Pública se ha recibido asistencia técnica de las Naciones Unidas en el área de Compras y Suministros, Administración Fiscal, Administración de Personal; etc. De la Compañía Jacobs, en materia de personal; y de la Compañía Public Administration Service en el área de organización y métodos.

En términos generales, puede decirse que la asistencia técnica ha sido positiva, aun cuando en ocasiones se designaron asesores de muy bajo nivel o de muy poca capacidad para compenetrarse con nuestro medio.

## 14. EL PAPEL JUGADO POR OTRAS INSTITUCIONES

La Oficina Central de Coordinación y Planificación ha alcanzado evidentes progresos en cuanto se refiere a la venta de la idea de planificar y a la implementación de la misma, aun cuando queda mucho por hacer en este campo.

La Dirección General del Presupuesto ha logrado también avances en lo referente a "formulación" del Presupuesto, habiéndose introducido en una primera etapa la técnica del Presupuesto por Programas. La fase de "control" está aún en un estado incipiente.

La Escuela de Administración Pública, adscrita a la Comisión de Administración Pública, colabora a través del adiestramiento de funcionarios.



En Venezuela no existen "organizaciones voluntarias de ciudadanos" ni "Institutos de Administración Pública" que colaboren en el campo administrativo. El Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDES), adscrito a la Universidad Central de Venezuela, está llevando a cabo importantes estudios al respecto que muy pronto serán publicados. Existen asimismo algunas firmas privadas de consultores, que han jugado un limitado papel en la reforma.

Las medidas recomendables serían las de que el alto Ejecutivo iniciase una campaña efectista en pro de la reforma, acompañada de medidas concretas en su favor, que estimulen y permitan a esas organizaciones centrales de reforma realizar una más efectiva labor; que el propio Gobierno se fije la meta de impulsar una política adecuada que garantice el éxito de tal reforma; y dotar de suficientes recursos a dichos organismos.

#### 15. CONCLUSIONES

- a) Los principales factores que influenciaron la iniciación de la reforma, fueron: i) el derrocamiento de un régimen dictatorial de diez años, y ii) el retorno al país de un grueso número de exilados que se habían imbuido de nuevas ideas en materia administrativa.
- b) Los principales factores que han influido en la aceptación o rechazo de las recomendaciones formuladas, son:
  - i) La participación de los funcionarios con responsabilidad ejecutiva en los estudios de reforma ha sido escasa.
  - ii) La poca penetración del analista dentro de la estructura socio-administrativa de las instituciones, lo cual con frecuencia resultaba en recomendaciones incorrectas o en resistencia institucional.
  - iii) El caldeado ambiente político reinante en el país.
  - iv) El decaimiento técnico de la Comisión como resultado del considerable éxodo de calificados funcionarios.
  - v) Los errores de orientación en la política de la Comisión.
  - vi) La no evaluación y vigilancia sistemática de las recomendaciones implantadas.

Existen aspectos de la Reforma Administrativa que son de validez general, y otros que deberán responder a una estrategia propia para cada país.

