

*El Sector Ciencia y Tecnología en la
Administración Pública Venezolana.
Notas para un Estudio Jurídico-
administrativo*

Antonio de Pedro F.
*Profesor de Derecho y Legislación Laboral UC
Consultor Jurídico del Consejo Nacional de Investigaciones
Científicas y Tecnológicas (CONICIT)*

SUMARIO

- I. CONSIDERACIONES GENERALES
- II. EL CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNOLOGICAS (CONICIT)
- III. ESTRUCTURA Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL SECTOR
- IV. LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA EN LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
- V. CONCLUSIONES

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La revolución científico-técnica, uno de los impactos más determinantes de nuestra era —revolución de la que somos testigos y, en cierta manera, protagonistas—, tiene como una de sus características principales la de su universalidad. No hay rincón de la tierra —y la frontera es ya extraterrestre—, no hay habitante del planeta, que en una u otra manera deje de estar afectado por ella. Llega a los lugares o tierras más variadas, distantes y en distinto grado de desarrollo (localización industrial de grandes centros de investigación, de zonas de experimentación, de explotación de recursos, etc.); alcanza a los hombres sin distinción de razas, nacionalidad o posición económica (investigadores, científicos, profesionales, técnicos, empresarios, trabajadores, sujetos pasivos de explotación o simples víctimas de agresiones militares donde se quintaesencian los logros científico-técnicos). Es así como esta revolución no es exclusiva de los países desarrollados, aunque ellos sean los ductores y principales beneficiarios. Los países del Tercer Mundo, el mundo subdesarrollado en sus distintos grados es sólo, aparentemente, espectador. Mas este mundo, que en nuestros días puede hacer oír su voz, es precisamente el reservorio, casi único, de los recursos naturales con que, todavía, cuenta el Planeta para que el fenómeno científico-técnico pueda ser —aún— una esperanza de progreso y comprensión entre los humanos. De ahí su constante interés de perfección, de desarrollo,

de tecnificación, de adaptación y de asimilación de conocimientos que ayuden a disminuir la brecha existente entre la riqueza y la pobreza, el bienestar y el hambre, la posibilidad de un mundo más justo y humano o el holocausto nuclear.

Venezuela ha estado, y está, inmersa en esta problemática. Ha sufrido, en carne propia, la explotación, la dominación y el atraso. Obvio es su interés por buscar un camino autónomo de desarrollo económico-social, para el cual es inexcusable una cierta capacidad y capacitación científico-técnica. Sin embargo, esta toma de conciencia —como vivencia nacional de desarrollo y transformación— no aparece en este país sino tardíamente, mediado ya nuestro siglo. Ello no quiere decir que en Venezuela no existieran destacados investigadores, algunos institutos o se hubieran llevado a cabo campañas en que un cierto caudal de conocimientos científico-tecnológicos no estuvieran presentes. Sin remontarnos a los años en que el positivismo dio preclaros hombres como Razzeti y Ernst, o a la aparición de valores solitarios como Rangel, es necesario señalar que investigadores como Torrealba, Pifano, Gabaldón, entre otros, e instituciones como el Hospital Vargas, las universidades y campañas como la antimalárica, evidenciaban capacidad para enfrentar el reto que el país se había planteado. Sin embargo, no se podía hablar aún de una actitud coordinada o coherente, de una concepción política del problema científico-técnico como misión y responsabilidad del Estado. Eran hechos aislados, más fruto de la vocación individual y de la coyuntura económica-social en un momento dado, que de la concepción global político nacional, de una necesidad objetiva y sentida. Tampoco existía un sector, público o privado, en que el conocimiento científico y tecnológico formara parte de los objetivos estratégicos del desarrollo nacional.

La institucionalización de la investigación como fundamento y germen de una verdadera actividad científica es, en Venezuela, un proceso lento y desarticulado¹. Hasta la promulgación, el 17 de julio de 1967, de la Ley del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), que marca un hito en esta toma de conciencia nacional, las instituciones de carácter tanto privado como público eran escasas y carecían de coordinación. En el sector privado son resaltantes las actividades desarrolladas por una serie de fundaciones (la Fundación Luis Roche, la Sociedad Venezolana de Ciencias Naturales, la Fundación La Salle de Ciencias Naturales, entre otras) que contribuyeron a la financiación y estimulación de la investigación científica. La creación, en 1950, de la Asociación Venezolana para el Avance de la Ciencia (AsoVAC) “constituyó un paso significativo para agrupar a los investigadores, en un esfuerzo por coordinar sus actividades y proporcionarles un canal institucional legítimo para el intercambio de ideas y la toma de conciencia de su existencia como grupo”².

1. Al respecto señala Roche: “Cuando se escriba la historia de Venezuela durante las tres décadas que se extienden de 1940 a 1970, tendrá que tomarse muy en cuenta una realidad nueva entre nosotros. La toma de conciencia de la actividad científica como factor de mejoramiento cultural y como instrumento de progreso material. Antes de 1940, la ciencia en nuestro país estuvo limitada a los esfuerzos de individuos aislados trabajando en un medio indiferente y hostil. A partir de 1940, se forman grupos en que colaboran varias personas, pero que no coordinan entre sí sus actividades”. Roche, Marcel, *La Ciencia entre Nosotros y Otros Ensayos*. Ediciones IVIC. Caracas, 1968. Pág. 127.
2. Gasparini, Olga de, *La Investigación en Venezuela. Condiciones para su desarrollo*. Publicaciones IVIC. Caracas, 1969. Pág. 3.

Dentro del sector público existían como exponentes de este lento proceso de institucionalización, además de las Academias Nacionales de Medicina y de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales, ciertos departamentos y organismos dependientes de los Ministerios de Agricultura y Cría, y de Sanidad y Asistencia Social, así como algunos centros de investigación en las universidades.

En 1954 se creó el Instituto Venezolano de Neurología e Investigaciones Cerebrales como Instituto Autónomo adscrito al MSAS, que caída la dictadura del General Pérez Jiménez, y como fruto del trabajo de una Comisión nombrada al efecto, se transformó en el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC) ³. Igualmente a la caída de la dictadura se abren nuevos campos para la docencia y la investigación. La Ley de Universidades es reformada en 1958 dentro de la cual se contemplan los Consejos de Desarrollo Científico y Humanístico (CDCH) ⁴. Se crean nuevas universidades, tanto públicas como privadas, y un nuevo clima con aires de libertad y esperanza se extiende por un país ávido de incorporarse con ímpetu al concierto universal del progreso y del desarrollo.

II. EL CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNOLOGICAS (CONICIT)

Hemos dicho, líneas atrás, que la promulgación de la Ley del CONICIT ⁵ marcó un hito en la toma de conciencia nacional para un desarrollo científico y tecnológico como fundamento y génesis de una verdadera actividad científico-tecnológica que impulsara el desarrollo económico-social del país ⁶.

Los antecedentes se remontan a junio de 1961, cuando el Dr. Gabriel Trómpiz somete a consideración de la Junta Militar de Gobierno la creación de un Centro Nacional de Investigación. La creación de AsoVAC es un factor de impulso para esta idea. En 1950, el Dr. Trobjorn Gasperson, enviado por la UNESCO, realizó un breve estudio acerca de la necesidad de crear un Consejo Nacional de Investigación. Con motivo de la celebración en Montevideo (Uruguay) en 1952, bajo el patrocinio de la UNESCO, de una reunión de científicos para la planificación de laboratorios en América Latina y la consideración de los problemas científicos implicados en ello, el Dr. Francisco De Venanzi, a nombre de AsoVAC, propuso que en los diferentes países se impulsara la creación de Consejos Nacionales de Investigación; proposición que, por lo que respecta a Venezuela, fue elevada a la Junta de Gobierno. Con pos-

3. Decreto N° 521 del 9-1-59 (G.O. N° 25.883 del 9-1-59) por el cual se suprime el Instituto Venezolano de Neurología e Investigaciones Cerebrales (IVNIC) y se crea el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC), adscrito al MSAS.

4. Ley del 2-8-1953. La reforma se hizo según Decreto N° 458 del 5-12-58. G.O. N° 576 Ext.

5. 13 de julio de 1967 (G.O. N° 28.382 del 17-7-67. Reimpresa por error de copia en la número 28.589 del 25-3-68).

6. La necesidad de un organismo tal corresponde al proceso de desarrollo de la ciencia venezolana, individualizada primero y agrupada pero descoordinada después. Según Roche "..., establecidos ya varios de esos grupos (de investigadores pero no coordinados entre sí), se hace sentir la necesidad de acelerar el proceso de desarrollo, de aunar esfuerzos, y de establecer objetivos más precisos, lo cual podría ser favorecido por la puesta en marcha de un Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas". Roche, Marcel, *ob. cit.* P. 127. (Paréntesis nuestro: AdePF).

terioridad se elaboraron en el país una serie de proyectos al respecto. Así, el Proyecto del Consejo Nacional de Investigación Científica, presentado al Gobierno Nacional en 1957 por AsoVAC, las Universidades y los Colegios profesionales; el Proyecto del Consejo Nacional de Investigaciones del Colegio de Ingenieros de Venezuela (1958); en 1962 el Ministerio de Fomento presentó a consideración de la 1ª Reunión de Científicos, Educadores y Empresarios para el Desarrollo Económico, un documento sobre un Consejo de Coordinación de Investigaciones Tecnológicas e Industriales, con carácter preliminar. En las deliberaciones de esta Reunión, celebrada en la sede del IVIC del 5 al 9 de febrero de dicho año, y como consecuencia de una Mesa Redonda, se sometió a consideración la posibilidad de crear un Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, resolviéndose designar una Comisión Preparatoria, integrada en forma definitiva por los Dres. Marcel Roche (Coordinador), Miguel Layrisse (Coordinador Adjunto), Federico Rivero, Luis J. Medina, Armando Vegas y Carlos Pi Sunyer. La Comisión inició sus labores, con base en un programa contentivo de los siguientes aspectos: "1) un inventario de los recursos anuales de la investigación en Venezuela; 2) un estudio de la estructura y el funcionamiento de los Consejos Nacionales de Investigación existentes en el extranjero; 3) un criterio, documentado en los puntos anteriores, respecto a la conveniencia de crear un Consejo Nacional de Investigación en Venezuela y, en caso de que fuera conveniente, un proyecto concreto sobre la estructura y el funcionamiento que deberían regir su actividad". El informe de la Comisión fue entregado a los organismos patrocinantes el 10-11-64, bajo el título de "BASES PARA LA CREACION DE UN CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNOLOGICAS EN VENEZUELA"⁷.

El informe, entre otros aspectos, contiene: estudio de los Consejos extranjeros, problemas y perspectivas de la investigación en Venezuela; y un Anteproyecto de Ley para la creación de un Consejo Nacional de Investigación.

Por su parte, en septiembre de 1964, la Misión de Planeamiento de la UNESCO para Venezuela, presentó un Informe sobre la Política Científica y su Organización en Venezuela⁸.

La Comisión Preparatoria entregó su informe y un Anteproyecto de Ley a la Comisión Permanente de Cultura del Senado, el 1º de abril de 1965.

En la sesión del día 6-10-66 del Senado, como primer punto del Orden del Día, está: Primera discusión del *Proyecto de Ley que crea el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas*. Comienza el acto con la lectura del Informe que presenta la Comisión Permanente de Cultura, introductora del Proyecto y su correspondiente Exposición de Motivos. En ésta se hacen una serie de consideraciones relativas al ente a crear, entre las cuales reproducimos algunas altamente significativas. Se señala así que:

"El desarrollo del país requiere un *intenso incremento de la actividad científica*, pues de no crecer ésta, *correríamos el peligro de quedar supeditados siempre a*

7. Fue publicado con el título *La Ciencia, Base de Nuestro Progreso*, Ediciones IVIC. Caracas, 1965.

8. *Ibid.* Anexo Nº 11, pp. 237-247.

científicos y técnicos extranjeros y de permanecer en bajos niveles en cuanto a investigación científica y tecnológica. Es absolutamente indispensable que para el crecimiento industrial pueda contarse con personal venezolano altamente especializado y que éste examine directamente las realidades nacionales, para obtener soluciones adecuadas a los problemas que el crecimiento plantea... (Subrayado mío: AdePF).

Más adelante, se añade:

“Sólo la creación de un organismo oficial que centralice informaciones y coordine la actividad de los investigadores científicos, puede lograr el empleo adecuado de los bienes que destinan a aquellos fines, evitar el despilfarro, por repetición de investigaciones similares y señalar, mediante el conocimiento de la realidad nacional científica y total, los campos adecuados para determinadas inversiones que se destinen a financiar búsquedas científicas o tecnológicas” (Subrayado mío: AdePF).

Por último, expresa la Comisión en la Exposición, que se ha esforzado en que las

“disposiciones señaladas conduzcan a que la investigación científica pueda convertirse, por medio del Consejo, en una actividad de significado profundamente nacional, independientemente de las diferencias de criterios científicos, políticos o de otra índole que puedan separar a los investigadores” (Subrayado mío: AdePF).

A continuación la Cámara consideró y aprobó separadamente y en su forma original, el articulado del Proyecto, en su primera discusión⁹.

Como metodología para el estudio se partirá del Proyecto presentado a consideración del Senado y aprobado, como hemos indicado en primera discusión, hasta concluir con el texto promulgado, definitivamente en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 28.589 del 25 de marzo de 1968¹⁰.

El texto original del Proyecto consta de 20 artículos, divididos en tres Capítulos y una Disposición Final, como sigue: CAPITULO I. *Del nombre, objeto, domicilio y patrimonio* (arts. 1° a 4°). CAPITULO II. *De la formación y atribuciones del Consejo Nacional* (arts. 5° a 13). CAPITULO III. *Del Directorio* (arts. 14 a 19). DISPOSICION FINAL (art. 20). Tal estructura se mantiene casi inalterable en la Ley, pues ésta consta de 19 artículos, el mismo número y denominación de los Capítulos y con unas Disposiciones Finales que incluyen dos artículos.

El Senado efectuó su segunda discusión en su sesión N° 73 del 13-10-66¹¹ como segundo punto del Orden del Día. El Proyecto fue aprobado y remitido a la Cá-

9. Se ha seguido el texto aparecido en el *Diario de Debates del Senado* de la República de Venezuela, correspondiente al mes X, de fecha 6 de octubre de 1966, N° 71. Para el análisis posterior del Proyecto, se tendrá en cuenta, igualmente, tanto el texto de los Diarios de Debates de ambas Cámaras, como el de la *Gaceta del Congreso*, si ello fuera el caso.
10. Hemos adoptado tal texto en razón a que, en esta fecha, se reimprimió el texto legal por error de la versión publicada en la *Gaceta Oficial* N° 28.382 del 17 de julio de 1967, fecha efectiva de la promulgación de la Ley.
11. *Diario de Debates*, N° 73 del 13-10-66.

mara de Diputados. Sin embargo, si bien no hubo discusión, una vez aprobado, ciertos senadores hicieron uso de la palabra a fin de exponer sus puntos de vista sobre la materia.

Por otro lado, sorprende cómo en aquel momento se logró un consenso nacional sobre la materia, cómo de la inquietud de científicos, empresarios, trabajadores y legisladores se creó un verdadero clima nacional, realista y optimista, para la puesta en marcha de un instrumento necesario y útil. Es evidente que, en aquel momento, se gestó una conciencia nacional sobre la problemática ciencia-técnología. Desde entonces, con avatares diversos, es cierto, no se ha podido hacer proyectar en el país una política de desarrollo sin tener en cuenta este factor. He ahí, a nuestro entender, el mérito histórico de los redactores del Anteproyecto enviado a la Comisión Permanente de Cultura del Senado y la agudeza política de ésta, al saber plasmar en un idóneo proyecto tales inquietudes.

Pasado el Proyecto a la Cámara de Diputados, ésta comienza a discutirlo como segundo punto del Orden del Día, para su primera discusión, en su sesión Nº 83 del 18-11-66¹². La discusión aquí va a ser enjundiosa, rica y variada. El consenso logrado en el Senado se va a matizar, pues nuevas e importantes opiniones se van a exponer.

Se inicia el debate, artículo por artículo, comenzando por el artículo 1º cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 1º: Se crea el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Instituto Autónomo, que tendrá por objeto promover el desarrollo de la ciencia en Venezuela y asesorar en esta materia a los órganos superiores del poder público nacional. Tendrá patrimonio propio, independiente del Fisco Nacional”.

Comparativamente este texto en relación al definitivo no ofrece, aparentemente, diferencias profundas. La Ley le adiciona, únicamente, a continuación de la frase “el desarrollo de la ciencia”, la de “y de la tecnología”. Sin embargo, tal inclusión tiene un significado y contenido de capital importancia. Es aquí, en la discusión de este artículo donde, a nuestro entender, los diputados volcaron los conceptos más importantes, donde las exposiciones tienen un más claro y profundo contenido conceptual. Pasearse por ellas, siquiera sea breve y esquemáticamente, pensamos sea de gran utilidad en la hora actual.

Se inicia la discusión con la intervención del diputado Rodolfo José Cárdenas. Una larga, profunda, crítica, meditada, apocalíptica y esperanzadora a la vez (y valga la paradoja) intervención. Hace un recuento del momento universal y nacional de la ciencia y la tecnología; de qué se ha hecho y qué se puede hacer en Venezuela. Solamente a manera de glosas, reproducimos algo de lo por él dicho. Al hablar del Informe de la Comisión Preparatoria y de las materias que en Venezuela no se investigan, señala: “Estas materias que están conmoviendo al mundo no hay un solo cerebro venezolano que las arañe en un laboratorio de investigación”. Añade que “en Venezuela se está empezando a tener conciencia por la ciencia”. Según él, se necesita “una política científica nacional, que probablemente empieza con el instrumento que nosotros

12. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, Nº 83 del 18-11-66.

vamos a aprobar en esta Cámara, con un alto organismo coordinador de la ciencia. Particularmente yo me hubiera inclinado por un Ministerio de la Ciencia antes que por un Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, aceptando la fuerza del argumento en contrario de que la escasez de científicos ameritaba primero la producción de ellos para luego coordinarla en un organismo ministerial. Necesitamos el organismo científico con las experiencias de los países en los cuales los Consejos Nacionales tienen vigencia, se integran con científicos que pertenecen a la comunidad científica y se mantienen los Consejos Nacionales. El nuestro debe funcionar al margen de la política. Esta no tiene nada que ver en su dirección. Por eso nosotros aceptamos complacidos la modificación que hizo la Cámara del Senado, en el sentido de que el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas no estuviera adscrito al Ministerio de Fomento, como decía el Proyecto, sino que estuviera a nivel de la Presidencia de la República, por la importancia que este instrumento significa en el desarrollo venezolano". Habla de la necesidad de prestigiar, estimular y premiar a los investigadores. Enfatiza la necesidad para Venezuela de ser un país con categoría científica y ello por dos razones: "primera, como una necesidad de desarrollo; segunda, como una necesidad de destino nacional" y trae a colación lo dicho entonces por el actual Presidente de la República: "Hasta tanto no se comprenda que el impulso de las investigaciones tecnocientíficas significa el único canal rápido para impedir mayor separación entre continentes y entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas, mientras esto no se comprenda, la distancia actual continuará prolongándose impresionantemente". Por su parte, el diputado Branger hace un análisis desde el punto de vista de los empresarios dándole su calurosa aprobación; otros diputados, tales como Guzmán Lander, Fermín (Mercedes), Baldó Casanova, etc., hacen largas consideraciones sobre la problemática y se muestran de acuerdo en la aprobación del proyecto¹³. La discusión continúa en la sesión del 22-11-66¹⁴.

En la sesión del 15-6-67 fue considerado el Proyecto en segunda discusión¹⁵, con el Informe de la Comisión sobre los artículos pasados a su estudio. En líneas generales, las propuestas de la Comisión fueron aprobadas, reservándose las consideraciones para la oportunidad de ser considerada por el Congreso en sesión conjunta del 26-6-67¹⁶. En ésta, como cuarto y último punto del Orden del Día se discuten las diferencias entre la Cámara de Diputados y el Senado a propósito de la Ley del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Se presenta el Informe de la Comisión de Cultura, donde se analiza lo referente a la composición del Consejo (art. 5º) y se propone su integración. El artículo fue aprobado en su definitiva composición. Se dio así por aprobada la Ley y se ordenó su remisión al Ejecutivo Nacional para su promulgación, lo cual fue hecha en fecha 13-7-67. La Ley fue publicada en la Gaceta Oficial Nº 28.382 del 17-7-67¹⁷.

13. *Ibid.*, pp. 2.754-2.775.

14. *Diario de...* Nº 85 del 22-11-66, pp. 2.813-2.823.

15. *Diario de...* Nº 33 del 22-6-67, pp. 684-698.

16. *Gaceta del Congreso*, Nº 8 del 26-6-81, pp. 134-136.

17. Véase nota 5. Para un análisis de la Ley, véase mi trabajo *La Ley del CONICIT explicada y comentada*. CONICIT. Publicaciones de la Consultoría Jurídica. Colección textos legales y reglamentarios, Nº 2. Caracas, 1982.

No es cometido de este estudio un recuento de los logros del CONICIT desde su creación. Podemos señalar que sí, en verdad, hoy día se puede hablar con más propiedad de una inexcusable participación de la investigación científica y tecnológica como elemento de desarrollo nacional, ello, en gran parte, está indisolublemente ligado al CONICIT. En nuestros días, en Venezuela, lo bueno y lo malo, las esperanzas y las frustraciones, los logros y las decepciones que en materia científico-tecnológica hayan acaecido tienen como centro, apoyo o referencia, este Consejo nacido como una necesidad histórica y cuya evolución, mejoramiento, transformación o perfeccionamiento deberá responder al reto de nuestra realidad actual y perspectiva futura.

III. ESTRUCTURA Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL SECTOR

La estructura del sector en ciencia y tecnología es, cuando menos, descohesionada y deficientemente coordinada. El papel que de ente coordinador en el campo de la investigación científica y tecnológica le cabe al CONICIT (LC, art. 7,c) no ha sido cumplido cabalmente. Esta desconexión y deficiente coordinación antecede a la creación de aquél y tiene en la génesis de las actividades científicas y tecnológicas por parte del Estado su centro de gravedad. En efecto, existían con anterioridad al 17-7-67, organismos de la Administración Central y entes de la Descentralizada que hacían investigación. Según el Informe de la Comisión Preparatoria existían en el país 76 institutos de investigación, de ellos 67 oficiales, 8 privados y 1 mixto. De los primeros, 6 eran ministeriales, 3 organismos autónomos no universitarios y 58 universitarios¹⁸. Tomando este dato como meramente referencial, el sector público contaba con el grueso de la participación y, de aquél, eran las universidades las de mayor peso. Ello es explicable dado que con la promulgación de la reforma a la LU se habían creado los CDCH.

A nivel del Ejecutivo Nacional existían dependencias que tenían una larga trayectoria investigativa. Tal es el caso de la antigua División de Malariología, origen de la actual Dirección de Malariología y Sancamiento Ambiental del MSAS¹⁹; igualmente ciertas dependencias del MAC. En el sector descentralizado, estaban en funcionamiento el Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas²⁰, el Instituto Nacional de Higiene²¹, el Instituto Nacional de Nutrición²², el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas²³, todos ellos adscritos al MSAS; Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas²⁴, Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias²⁵, adscritos al MAC. Sin embargo, no existía, todavía, una concepción política nacional a nivel del Estado sobre la materia. Tal hecho es evidente en todo el proceso de discu-

18. *La Ciencia...* Ob. cit., p. 32.

19. Decreto Nº 406 del 5-12-60. *G.O.* Nº 26.425 del 6-12-60.

20. Decreto Nº 528 del 16-1-59. *G.O.* Nº 25.865 del 17-1-59.

21. Decreto del 17-10-38. *G.O.* Nº 19.700 del 18-10-38.

22. Decreto Nº 320 del 11-11-49. *G.O.* Nº 23.077 del 18-11-49.

23. Decreto Nº 521 del 9-1-59. *G.O.* Nº 25.833 de la misma fecha.

24. Decreto Nº 566 del 3-2-59. *G.O.* Nº 25.880 del 5-2-59.

25. Decreto Nº 446 del 20-1-61. *G.O.* Nº 26.461 de la misma fecha.

sión de la Constitución. En efecto, la materia científico-tecnológica no es tomada en cuenta y no aparece especificada en su articulado. Será durante el correr de la década del 60, cuando la conciencia política irá tomando fuerza, manifestándose, en primer lugar, en la promulgación de la LC y, en segundo lugar, en la puesta en funcionamiento y desenvolvimiento ulterior del Consejo.

La LC tiene un doble objeto: a) "promover el desarrollo de la ciencia y de la tecnología en Venezuela"; y b) "asesorar en esta materia a los órganos superiores del Poder Público Nacional" (art. 1, LC). Para el cumplimiento de este objeto el Consejo realiza una serie de funciones, entre las cuales están:

"Coordinar las actividades que en el campo de la investigación científica se practiquen en Venezuela, respetando la libertad académica necesaria para el desarrollo de este tipo de investigación" (art. 7,c); y

"asesorar a los órganos del Poder Público Nacional, a requerimiento de ellos, en los asuntos y problemas de carácter científico y tecnológico vinculados a la formulación y ejecución de planes estatales, y sugerir las medidas conducentes al progreso de la investigación" (art. 7,d).

A nuestro entender éstas son las funciones esenciales del CONICIT. En puridad legal, no tiene atribuida una función de fijación, de determinación, de planificación de políticas. La no inclusión de esta materia en la Ley, fue, a nuestro entender, una gran falla, que la práctica diaria, la necesidad de llenar un espacio político, ha llevado al CONICIT a ser, en alguna manera, el ente que fija políticas en materia científico-tecnológica, las planifica. Mas ello no ha sido sólo fruto de la dinámica institucional. Azuzando al extremo las disposiciones legales, su aplicación conduce a involucrarse en la temática. En el art. 8 se ordena a toda clase de entes que se ocupen de ciencia y tecnología, suministrarle "los datos, planes y programas generales que posean", y en el 9 se le faculta para "propiciar y contribuir a la creación de laboratorios e institutos dedicados a la investigación". No obstante, fue el propio Ejecutivo quien detectó la deficiencia e intentó subsanarla por la vía del Decreto. En efecto, el Decreto N^o 252 del 16-6-74²⁶, contempla dos aspectos de sumo interés.

El primero de ellos, contenido en su art. 1^o, según el cual el CONICIT tendrá a su cargo la asesoría permanente del Ejecutivo Nacional en todo lo relativo a la formulación y ejecución de políticas y planes en materia de ciencia y tecnología. Si se advierte que la fundamentación del Decreto se hace en el art. 7,d de la LC, en el cual solamente se da al Consejo la facultad de "asesorar a los órganos del Poder Público Nacional, a *requerimiento de ellos...*" (Subrayado mío: AdePF), es dable pensar que la concretización al Ejecutivo Nacional de la, ahora, tarea ordenada de asesorar permanentemente, es lo suficientemente amplia y abstracta para encubrir la función planificadora.

26. G.O. N^o 30. 460 del 30-7-74. Fue reformado en cuanto a la composición de la Comisión de Ciencia y Tecnología por el Decreto N^o 933 del 22-5-75. G.O. N^o 30.722 del 18-6-75. Para un análisis más detallado de ambos Decretos, véase mi trabajo citado *La Ley del CONICIT...* pp. 24-27.

El segundo aspecto, es la creación de la Comisión de Ciencia y Tecnología (art. 2º) con atribuciones que engloban, sin duda, los lineamientos de toda una política de desarrollo científica y tecnológica.

Razones de coyuntura operacional impidieron que este Decreto, y su reforma, se convirtieran en un motor de la acción del CONICIT. Entre tales razones no fueron las menores las nacidas de cierto desdén e inaprovechabilidad del mismo por parte del propio Consejo. De ahí que, aunque estuviera vigente, no se cumpliera. El Decreto Nº 1.471 del 12-4-82 (G.O. Nº 32.452 del 13-4-82), derogó los Decretos 252 y 933 y creó la Comisión de Política Científica.^{26bis}

Por lo demás, lo común en nuestra práctica planificadora en materia científica y tecnológica es que integrado a la labor de CORDIPLAN, sea CONICIT quien planifique lo concerniente a la materia, v.gr. I y II Plan de Ciencia y Tecnología.

Del 5 al 12 de julio de 1975, tuvo lugar, organizado por CONICIT, el I Congreso Nacional de Ciencia y Tecnología, posiblemente el acontecimiento científico y tecnológico de mayor ambición organizado en el país, pues en él participaron todos los sectores involucrados en ciencia y tecnología, y cuyas conclusiones no han tenido la plasmación y vigencia que de su celebración cabría esperar. En el Informe Final, correspondiente a temas generales, relativo a la organización del Estado para la formulación y ejecución de la Política Científica y Tecnológica, entre las recomendaciones, están las siguientes: "h. Que el subsistema de ciencia y tecnología sea integrado como parte relevante dentro del Sistema Nacional de Planificación, lo cual garantizaría que los planes en Ciencia y Tecnología responderán a los requerimientos establecidos en el Plan de Desarrollo Integral de la Nación"; "j. Al subsistema de Ciencia y Tecnología dentro del Sistema Nacional de Planificación debe atribuirse el máximo cargo, a nivel del Ejecutivo, con el fin de que aquél pueda cumplir a cabalidad sus fines"; "l. Dado que la Ley de CONICIT, promulgada en 1967 no le otorga atribuciones que le permitan cumplir eficientemente con los señalamientos anteriores debe procederse al estudio de su reforma".

Se inicia a partir de ese momento, una intensa actividad de definición política del sector por parte del CONICIT. En su seno se generan programas prioritarios e integrales íntimamente vinculados al desarrollo nacional. El componente tecnológico va a emerger como un factor de primera línea; el Programa Piloto de Transferencia de Tecnología, el programa sobre petróleo, núcleo generador del INVEPET, hoy INTEVEP, el programa de Astronomía, germen del CIDA, el proyecto de Ley sobre Banco de la Tecnología, la 1ª Exposición Nacional de Ciencia y Tecnología, etc., son algunas de sus manifestaciones.

De otro lado, CONICIT se hace presente en toda una serie de entes relacionados no ya sólo con la investigación científica y tecnológica sino de desarrollo económico-social, en general, tales como Consejos (Consejo Nacional de Universidades, Consejo Nacional de Energía, Consejo Nacional de Desarrollo de Industria Nuclear, Consejo Nacional para el Desarrollo de la Industria Automotriz, Consejo Nacional de la Industria Química, Consejo Nacional para el Desarrollo de la Industria de

26bis. Un somero análisis de este Decreto puede verse en mi trabajo citado, *La Ley del Conicit...* p. 28.

Artefactos Eléctricos y Electrónicos, etc.), Fondos (FONINVES, Andrés Bello, etc.), Fundaciones (CIDA, FUNDAYACUCHO, CIEPE, CICASI, CITO, FUNDACITE, etc.), Universidades (Simón Bolívar, Oriente, UNA).

Durante el transcurso de este tiempo, se llevan a cabo toda una serie de iniciativas que, en definitiva, no pasarán de esa etapa. Tal es el caso de los anteproyectos de Reforma de la Ley de CONICIT, del Proyecto de Ley para el Financiamiento de la Educación Superior y la Investigación, etc. Corre en las Cámaras Legislativas el Proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada y fue promulgada la Ley Orgánica de la Administración Central. A nivel del Ejecutivo Nacional, fue creada dentro del Ministerio de Fomento, la Dirección General Sectorial de Tecnología.

A grandes rasgos, la estructura y organización actual del sector público en materia de ciencia y tecnología es como sigue: A nivel ministerial, además de los Despachos que tienen dentro de su organización dependencias u organismos que hacen investigación directamente o que tienen entes descentralizados bajo su tutela, tales como los Ministerios de Educación, de Sanidad y Asistencia Social, de Agricultura y Cría, de Energía y Minas, y de la Secretaría de la Presidencia, existe un Ministro de Estado para la Ciencia y la Tecnología. El sector descentralizado ofrece múltiples variantes. Están las Universidades Nacionales; los Institutos Autónomos propiamente dichos con adscripción variada y cuya tipología organizacional comprende centros de investigación y docencia propiamente dichos (IVIC), Consejos Coordinadores y asesores (CONICIT, CENIAP); los organismos de desarrollo regional (CORPOZULIA, CVG, etc.); los Fondos (FONAIAP, FONINVES); las empresas del Estado (INTEVEP); y las Fundaciones (CIDA, CIEPE, CITO, CICASI, FUNDACITE, IDEA, etc.). Con régimen jurídico diferente, unos de derecho público y otros de derecho privado.

Como se observa, una gama variada de instituciones cuya estructuración dentro del Sistema es aluvional, surgida a requerimientos de coyunturas operativas y cuya organización no es homogénea ni está cabalmente coordinada.

IV. LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA EN LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

La necesidad de una reforma de la Administración Pública, del Estado en general, ha sido, y es, en Venezuela una constante. El país está enfrentado, especialmente en las últimas décadas al imperativo del desarrollo. Mas, satisfacerlo requiere una transformación de sus estructuras jurídico-administrativas. Ello es tanto más apremiante hoy, cuando el imperativo del desarrollo se sustenta en otro categórico: transformar —hacer evolucionar la máscara federalista— el Estado, de hecho, centralista en un Estado descentralizado, regionalizado. Es así como la base primera es la transformación jurídico-administrativa de la organización del Estado, lo cual requiere, en primer lugar, un cambio estructural y organizativo en la propia Administración Pública. Estamos urgidos de una Administración que impulse y no frene, que motorice y no retrase el desarrollo.

Por Decreto Nº 287 del 27-6-58 (G.O. Nº 25.694 del 27-6-58), la Junta de Gobierno, creó la Comisión de Administración Pública (CAP). Va a ser este organismo el principal motorizador de todos los intentos de Reforma Administrativa, en especial durante el período directivo del Dr. A. R. Brewer-Carías²⁷. Por Decreto Nº 11 del 23-3-74 se creó la Comisión *ad honorem* para el estudio de la reforma integral de la Administración Pública, de los Institutos Autónomos y de las Empresas del Estado, la cual vino a confundir, un tanto, las funciones de la CAP. Ambos organismos han ido perdiendo importancia y, de hecho, desaparecido^{27 bis}.

El primer instrumento, orgánico y coherente, sobre la Reforma de la Administración Pública es el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, elaborado por la CAP y presentado al Presidente de la República el 12-6-72²⁸. Dicho informe tuvo como orientador la Instrucción RA-1 del 13-5-70 (G.O. número 1.399 Ext. del 13-5-70), mediante la cual se establecen los lineamientos generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional.

De acuerdo a lo establecido en el IV Plan de la Nación (1970-74), el sector de Tecnología y Ciencia es parte del Grupo de Desarrollo Social, uno de los cuatro grupos que orientaría las estructuras ministeriales²⁹. En el mismo Informe se propone que el CONICIT estuviera adscrito al Despacho del Ministro de Coordinación y Planificación de la Presidencia "como órgano central del sistema de planificación del desarrollo científico y tecnológico, al cual estarían vinculados funcionalmente los institutos de investigación científica y tecnológica ubicados en los diversos sectores"³⁰. Dentro de la proposición que se hace para la Administración Descentralizada, se incluye al IVIC en el sector Educación y al CONICIT, ligado al sistema nacional de planificación³¹, criterio éste que se extendería al sistema de descentralización regional. No obstante lo anterior en el *Proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional*³² se silencia no sólo el aspecto de la planificación del desarrollo científico y tecnológico, sino también todo lo referente a ciencia y tecnología, salvo lo específico, por la materia, correspondiente a cada Ministerio. Empero en el art. 97, se establece que podían, entre otros, ser objeto de administración descentralizada, "las actividades de seguridad social, de beneficencia, de educación y similares".

Como se puede observar, si en la mente de los teóricos de la Reforma de la Administración Pública Nacional, el sector ciencia y tecnología se concebía, desde el punto de vista de su planificación en la cúspide administrativa y de la toma de

27. A él se deben en Venezuela los estudios más concienzudos y amplios que sobre la Reforma de la Administración Pública y del Estado, se han hecho en el país, *Reforma Administrativa y Desarrollo Económico y Social en Venezuela*. Cuadernos para la Reforma Administrativa 2/ Caracas, 1970; *La reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, CAP. Caracas, 1970; *Derecho y Desarrollo*. UCV, Caracas, 1971; *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*. Editorial Tecnos, Madrid, 1974; *Estudios sobre la Reforma Administrativa*, UCV. Caracas, 1980.

27. bis. La CAP fue restablecida por Decreto Nº 1.461 del 7-4-82 (G.O. Nº 32.450 de la misma fecha).

28. Fue publicado en 2 Tomos por la CAP. Caracas, 1972.

29. *Informe...* T. I, p. 173.

30. *Ibid*, pp. 227-228.

31. *Ibid*, pp. 365-369.

32. *Ibid*, Apéndice Nº 1, pp. 439-483 y pp. 353-372.

decisiones, todavía no había un criterio operativo y funcional que permitiera insertarlo orgánicamente en las actividades de aquélla.

En la década del 70, la fuerza de los hechos se va imponiendo. El factor tecnológico se manifiesta como el componente impulsor del progreso; dominarlo, adaptarlo, autonomizarlo es prioritario. La aparición en Latinoamérica de una concientización de desarrollo propio contrario a las limitaciones que la dependencia económico-social entraña, cuya expresión da lugar a la creación de entes propiamente latinoamericanos, tales como el Pacto Subregional Andino, el SELA, etc., se materializa en políticas de acción donde el componente científico-tecnológico es el factor determinante. La incorporación a la legislación nacional de ciertas decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, tales como la Decisión 24 y la Decisión 84, lleva a los niveles políticos a pensar seriamente en el papel del sector ciencia y tecnología dentro del contexto de la política nacional.

Dentro de este clima se pueden incluir los distintos intentos para modificar la Ley de CONICIT, el Proyecto de Ley del Banco de la Tecnología, del Fondo de Financiamiento, etc.

En 1976 (28-12) se promulga la Ley Orgánica de la Administración Central³³ (LOAC), en la cual se incluyen aspectos del proyecto presentado por la CAP. Dicha Ley, independientemente de las críticas que en cuanto a técnica jurídica, a concepción de la organización de la Administración, etc., pueden hacerse, ha sido un instrumento de racionalización administrativa. Desgraciadamente, el otro proyecto presentado a consideración del Parlamento, para regular la Administración Descentralizada, aún corre en discusión en aquél. La reciente promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, da un nuevo paso en la estructuración de nuestra Administración como un cuerpo regulado y dotado de coherencia y sentido racional para la conducción administrativa.

La LOAC tiene dos aspectos de gran incidencia en el sector ciencia y tecnología, no porque con ellos se haga alusión directa al tema sino por lo que significan para la institucionalidad del mismo. En el art. 3º se faculta al Presidente de la República para "nombrar Ministros de Estado sin asignarle Despacho determinado para que lo asesoren en los asuntos que les confíe y coordinen los programas, servicios, dependencias o entidades descentralizadas de la Administración Pública Nacional que se determinen en el Decreto de nombramiento"³⁴. Se estampa así, en el cuerpo legal que orgánicamente regula la Administración Pública la disposición constitucional del art. 194. Con base en ello, se nombraron distintos ministros de Estado antes de la promulgación de la LOAC, entre ellos, en 1972³⁵ uno para la Juventud, la Ciencia y la Cultura. En el período 1974-79, promulgada ya la LOAC, se nombra por segunda vez un ministro de Estado para asuntos científicos, tecnológicos y culturales³⁶. En una y otra oportunidad su función es netamente asesora

33. G.O. Nº 1.932 Ext. del 22-12-76.

34. Un planteamiento sobre la problemática de los Ministros de Estado en Venezuela, véase en mi trabajo *Los Ministros de Estado en el Ordenamiento Jurídico Venezolano*. Una aproximación a su estudio. *Revista de Derecho Público*, Nº 5 (enero-marzo, 1981). Editorial Jurídica Venezolana, pp. 5-26.

35. Decreto Nº 934 del 13-4-72. (G.O. Nº 29.779 de la misma fecha).

36. Decreto Nº 2.240 del 15-7-77. (G.O. Nº 31.277 de la misma fecha).

del Presidente de la República. Sin embargo, el tiempo transcurrido no fue en vano; en la segunda ocasión ya hay un interés específico de delimitar el ámbito aunque, todavía, se concibe la ciencia, la tecnología y la cultura dentro de un mismo esquema y, si bien es cierto que ciencia y tecnología son parte de un fenómeno cultural global, nuestro mundo impone un tratamiento administrativo diferente. El período constitucional iniciado en 1979 es más preciso. Se nombra un ministro de Estado para la Ciencia y la Tecnología³⁷ y otro para la Cultura³⁸. Sin embargo, en el caso de la Ciencia y la Tecnología, al no señalarse en el decreto de nombramiento coordinación alguna a la que se hace referencia en el art. 3 de la LOAC, sus funciones, en estricto derecho, son meramente asesoras³⁹. No obstante, el nombramiento recaído en un científico altamente calificado, ha imprimido, a pesar de las limitaciones legales, al rol de Ministro de Estado un papel de impulsor y de coordinador que hace pensar, seriamente, que esta figura puede tener, debidamente estructurada, un papel futuro como cohesionador del sistema al máximo nivel del Ejecutivo Nacional.

El otro aspecto, al cual es preciso referirse en relación a la LOAC, es el relativo a la adscripción del CONICIT. Este, conforme a su ley de creación (art. 2), está adscrito a la Presidencia de la República. La LOAC incluye, únicamente, como dependencias directas de ésta las denominadas Oficinas Centrales de la Presidencia⁴⁰. Han quedado fuera de ella una serie de organismos, entre otros el CONICIT. Por Decreto 2.093 del 22-3-77 (G.O. Nº 1.999 Ext. del 22-3-77), se le adscribe al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia⁴¹.

El Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada que corre en las Cámaras Legislativas establece, en cuanto a la organización de los entes descentralizados, la sectorialización, integrándose los institutos autónomos y servicios autónomos en Consejos Sectoriales y las Empresas del Estado en Corporaciones Sectoriales (art. 94). Las funciones de los Consejos Sectoriales se detallan en el art. 96. En el art. 100, se fija el número de Consejos Sectoriales; en el párrafo 3º del mismo se establece que el CONICIT, el CONAC y el CNU "además de las atribuciones que les confieren sus leyes de creación, tendrán las que esta Ley asigne a los Consejos Sectoriales". Fórmula esta que difiere de lo expresado en la Exposición de Motivos, en la cual se señala que entre los Consejos Sectoriales estarían, también, el de Ciencia y Tecnología y el de Universidades. La fórmula del Proyecto puede generar distintas interpretaciones.

Un componente que incide en toda la materia es el de la regionalización y consecuente descentralización. Sobre esta materia el Ejecutivo Nacional ha tomado una serie de iniciativas, la última de ellas es el Decreto Nº 478 del 8-1-80 (G.O. Nº 2.545 Ext. del 14-1-80) sobre *Regionalización y participación de la comunidad en el desarrollo regional*.

37. Decreto Nº 5 del 12-3-79. (G.O. Nº 31.694 de la misma fecha).

38. Decreto Nº 4 de la misma fecha y Gaceta).

39. Sobre esta problemática, véase mi trabajo citado en Nota 34.

40. Véanse arts. 41 a 46 LOAC.

41. Véase mi trabajo citado en Nota 34, pp. 25 y 26. Sobre las implicaciones de esta adscripción. Véase dictamen Nº CJ-15-085 del 21-4-77. *Doctrina Administrativa de Consultoría Jurídica*, 3, 1976-1977. CONICIT, pp. 150-156.

Por lo que se refiere al sector ciencia y tecnología el reto está planteado en la armonización y cohesión de la normativa vigente e instituciones existentes. Reto al cual el CONICIT debe responder con fundamento en sus estructuras jurídicas y administrativas, cuyo desarrollo y compatibilización es la meta a alcanzar.

V. CONCLUSIONES

De lo expuesto en las presentes notas, a nuestro entender, se pueden señalar las siguientes conclusiones:

1. A quince años de la promulgación de la LC, el sector público en ciencia y tecnología no constituye un sistema suficientemente cohesionado y coordinado en el cual el CONICIT sea el factor de decisión política determinante.

2. La experiencia del CONICIT significó la toma de conciencia por parte del Estado, para enfrentar el reto científico-técnico de nuestro tiempo, en la realidad venezolana.

3. La descoordinación e inorganicidad del sector no pueden serle imputadas al CONICIT; han sido y son fruto de las distintas coyunturas políticas habidas, que han concebido el desarrollo económico-social del país sin calibrar y estructurar adecuadamente el rol del componente científico y tecnológico en el mismo.

4. El sector está urgido de una reforma estructural y organizativa que debe ser realizada a corto plazo.

5. La reforma jurídico-administrativa del mismo debe tener como base el análisis y diagnóstico político-social del conjunto del sistema.

6. Las líneas de reforma parte, indubitablemente, del estudio serio, concertado y participativo por parte de los integrantes del sector, de la comunidad científica y de los estamentos intervinientes en el proceso de desarrollo nacional.

7. Los elementos regionalización y descentralización son indispensables e insoslayables.

8. La reforma de la LC, la creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología o la determinación reglamentaria del papel del Ministro de Estado para la Ciencia y la Tecnología, son otras tantas alternativas válidas a tener en cuenta en el estudio de la modernización del sector.