

Dos voluntades y una decisión política: La Reforma de la Administración Pública Nacional

Carlos Eduardo Herrera M.*

Abogado

“Sabemos que cuando abordamos la empresa de la reforma administrativa, estamos trabajando más que para un período de gobierno para sus proyecciones siguientes; que los resultados efectivos de la reforma administrativa se harán sentir mucho menos en los años inmediatos que en las perspectivas futuras; es un trabajo que hacemos para la nación, pero es un trabajo inaplazable, y aspiramos a la comprensión, a la buena voluntad y a la colaboración de todos los venezolanos, especialmente de todos aquellos que trabajan en la Administración Pública, y de manera muy señalada a quienes dentro de ellos tienen las más altas responsabilidades.”
*Rafael Caldera, en el acto de instalación del Consejo de Institutos Autónomos
Caracas 12 de junio 1970*

“La problemática del Estado debe enfocarse entonces, a la luz de nuevos conceptos adecuados a la realidad actual latinoamericana frente al desarrollo nacional: el Estado en este sentido debe convertirse en el agente de las reformas sociales, económicas y políticas exigidas por el desarrollo. Su función debe ser entonces absolutamente activa, a través de la planificación, pero con un profundo respeto de la dignidad humana. Desarrollo, Reforma de Estructuras, Estado y Planificación son entonces los cuatro elementos fundamentales en el planteamiento político de América Latina.”
*Allan-R. Brewer-Carías, Conferencia dictada en el Palacio de las Academias,
Caracas 29 de mayo de 1968*

Resumen: *Con la victoria electoral de Caldera en las elecciones de diciembre de 1968 se planteó el cumplimiento de una promesa electoral: la reforma de la Administración Pública Nacional. La Comisión de Administración Pública fue la encargada de llevar adelante la tarea reformista y para tal fin fue nombrado Brewer-Carías como Presidente de ese organismo. Un equipo multidisciplinario fue el responsable de fijar metas y objetivos para lograr la modernización de la Administración. En 1972 se presentó al Ejecutivo Nacional El Informe sobre la Reforma de la Administración Pública, el cual es el mayor aporte realizado hasta el momento para la transformación del aparato administrativo venezolano.*

Palabras Clave: *Reforma Administrativa. Comisión de Administración Pública. Reforma estructural. Reforma funcional. Informe. República Civil.*

Abstract: *With the electoral victory of Caldera in the elections of December 1968, the fulfillment of an electoral promise was proposed: the reform of the National Public Administration. The Commission of Public Administration was in charge of carrying out the reformist policy and for this purpose Brewer-Carías was appointed as President of that body. A multidisciplinary team was responsible for setting*

* Abogado por la Universidad Católica Andrés Bello. Magister en Derecho Administrativo, Especialista en Derecho Procesal y Derecho Administrativo por la misma Universidad. Profesor de Postgrado de Teoría General de los Servicios Públicos en la UCAB.

goals and objectives to achieve the modernization of the Administration. In 1972 the Report on Public Administration Reform was presented to the National Executive, which is the largest contribution made so far for the transformation of the Venezuelan administrative apparatus

Key words: *Administrative Reform. Public Administration Commission. Structural reform. Functional reform. Report. Civil Republic.*

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN

1. *En el último año de gobierno de Raúl Leoni.* 2. *Llegan los tiempos de Rafael Caldera.*

II. ANTECEDENTES

1. *Nacimiento de la Comisión de Administración Pública.* 2. *La Reforma Administrativo en el gobierno de Rómulo Betancourt.* 3. *La reforma Administrativa en el gobierno de Raúl Leoni.* 4. *Once años de existencia de la Comisión de Administración Pública (1959-1969).* 5. *El Programa de gobierno de Caldera y la Reforma Administrativa.* 6. *Reforma Estructural en el Programa de Caldera.* 7. *Reforma Funcional en el Programa de Caldera.*

III. INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

1. *Modernización de la CAP.* 2. *Objetivos de la Reforma Administrativa.* 3. *La Reforma Administrativa y la planificación del desarrollo.* 4. *El sistema de planificación pública en Venezuela.* 5. *La estrategia de la Reforma Administrativa.* 6. *La programación de la Reforma Administrativa.* 7. *Estructura del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública.* 8. *Consideraciones acerca de la conclusión del Informe sobre la Reforma Administrativa.*

IV. ANÁLISIS EN PERSPECTIVA DEL INFORME SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

1. *La Venezuela de finales de los 60.* 2. *Entre las esquinas de Bolsa a San Francisco.* 3. *Dos volúmenes y una decisión política*

V. CONSIDERACIONES FINALES.

VI. UNA LECCIÓN PARA LAS FUTURAS GENERACIONES.

I. INTRODUCCIÓN

1. *En el último año de gobierno de Raúl Leoni*

El presidente Raúl Leoni (1964-1969) pronunció su última alocución de fin de año el 31 de diciembre de 1968, aquel político amigo de la concordia y del entendimiento, expresó a pocos días de la derrota electoral de su partido Acción Democrática: *“Nuestras instituciones republicanas, a pesar de sus explicables imperfecciones, han demostrado la fortaleza de la democracia representativa, cuando en sus bases de sustentación se logra armonizar la vigencia plena de los derechos individuales con la seguridad económica y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos (...) El pueblo venezolano acaba de dar una nueva prueba de su capacidad y madurez para regirse a sí mismo y para forjar su destino. Ha sido una lección de civismo ejemplar que deja escrita y que nos compromete. La Venezuela democrática, respetuosa de la libertad y la dignidad del ciudadano, la Venezuela de vigoroso y pujante desarrollo, esa Venezuela elogiada y exaltada en las columnas de la prensa mundial, es la que seguirá avanzando confiadamente hacia la realización de su gran destino nacional y americano. Confiemos en ella como ella ha confiado en nosotros. Y alcemos nuestros corazones para saludarla con honesto y sincero regocijo filial.”*¹

¹ Leoni, Raúl. *Documentos Presidenciales*. Tomo V, Marzo 1968-Marzo 1969, Oficina Central de Información, Caracas 1969, pp. 288-289.

Leoni dejaba un país en plena pujanza económica y social, basta recordar la producción petrolera en su más alto nivel (promedio diario de tres millones seiscientos mil barriles en 1968), siendo el mayor exportador del mundo y tercer productor solo aventajado por los Estados Unidos y la Unión Soviética; un crecimiento del producto interno bruto de más de 6,5 % anual. El producto agrícola con un crecimiento interanual de 6,2% fruto de una política encaminada a estimular el creciente desarrollo agropecuario y que colocó a Venezuela en el segundo lugar entre los países de mayor crecimiento agrícola según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Sin duda uno de los indicadores más significativos fue el proceso de industrialización con una tasa de crecimiento del 7,5% anual, lo que permitió diversificar la estructura productiva y cubrir el 86% del abastecimiento total de productos industriales. En lo social debe destacarse que la tasa de desempleo que en 1962 fue de 14,2 %, bajó al 8,1% en 1966, al 7,2% en 1967 y a 6,4% en 1968. Todas cifras verificables en los indicadores oficiales de esos años y que demuestra la eficiencia de la República Civil.

Pero sin duda el mayor aporte de Leoni fue el inicio del proceso de pacificación política, en aquellos años donde la subversión comunista y la violencia terrorista habían procurado romper la experiencia democrática. En su último mensaje al Congreso de la República pronunciado el 5 de marzo de 1969, se refirió al tema en los siguientes términos “*Sin embargo, las medidas destinadas a combatir la actividad subversiva y terrorista se aplicaron sin incurrir en excesos contraproducentes, y de allí la naturalidad y la confianza con que el pueblo entero participó en la reciente contienda electoral. Además, los adversarios y enemigos del orden constitucional han sido favorecidos con medidas de clemencia dispensada no solamente por razones de humanidad sino para ayudarlos a enmendar caminos torcidos, facilitándoles el regreso a la legalidad democrática (negrillas agregadas). Pocos son los venezolanos que todavía permanecen sometidos a la acción de la justicia o sufriendo el exilio conmutativo, debido a razones de gravedad o peligrosidad.*”²

Aquel hombre bueno de grata memoria para los venezolanos, terminó su último mensaje al Congreso expresando “Al dejar detrás de mí las puertas de Miraflores no dejo nada que pueda perturbar mi ánimo ni atemorizar mi conciencia. Los corredores y cámaras del viejo Palacio quedan limpios y sin máculas de intrigas ni de maldad. Allí no se maquinó ni se fraguó nada contra el pueblo, cuyo verdadero espíritu fue allí siempre el soberano.”³

2. Llegan los tiempos de Rafael Caldera

Leoni entregó la banda presidencial a Rafael Caldera (COPEI) el 13 de marzo de 1969, quien había resultado triunfador en las elecciones de diciembre de 1968 frente a Gonzalo Barrios (Acción Democrática), ilustre político portugueseño, quien haciendo gala de su talante democrático reconoció su derrota y la victoria de su contendor. “*El gobierno de Caldera tiene como significado especial el de ser el primero que resulta del triunfo electoral de un partido de oposición. Ello queda realzado por el estrecho margen de ventaja. La democracia venezolana pasó así exitosamente una de sus pruebas de fuego: que el partido gobernante reconozca el triunfo electoral de un partido de oposición.*”⁴

² 40 años de Acción Democrática 4 Presidentes. Tomo II (Raúl Leoni y Carlos Andrés Pérez). Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas 1981, p. 267.

³ *Ibid.*, p. 309.

⁴ Fundación Polar. *Diccionario de Historia de Venezuela*, 2ª edición, Tomo 1, 1997, p. 589.

La campaña electoral de 1968 librada entre los candidatos Rafael Caldera, Gonzalo Barrios, Luis Beltrán Prieto y Miguel Ángel Burelli Rivas, giró en torno a los principales problemas socio políticos del país y a las propuestas de orden programático por ellos presentados. De allí que el profesor Tomás Polanco utilizando los programas de gobierno de los candidatos reeditó un trabajo suyo publicado en 1959 en la “Revista de las áreas culturales bolivarianas ARCO”, titulado “**Reforma Administrativa en Venezuela (Puntos de coincidencia)**”, y reproducido en *El Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Tomo I, en el año 1972. En la presentación del mismo expresó lo siguiente: “A los diez años de su preparación las ideas expuestas y las situaciones descritas no han perdido actualidad, como lo demuestra el hecho de que en los “Programas de Gobierno” de los candidatos a la Presidencia de la República en las elecciones de 1968 se hace importantísima alusión a esas ideas y situaciones.”

Destaca Polanco que ha sido objeto constante de trabajo en los Estados Americanos el estudio de la reforma de la Administración Pública “por las notables consecuencias que el deficiente estado de dicha institución tiene para el funcionamiento mismo del mecanismo gubernamental y para la eficacia de la acción del Estado en medios donde por circunstancias especiales es tan necesaria dicha intervención.”

El Dr. Barrios afirmó en su Programa electoral que “Las instituciones administrativas, muchas de ellas inadecuadas, carecen del dinamismo y flexibilidad para adaptarse eficientemente a las actuales exigencias de nuestro desarrollo.” Por su parte el Dr. Burelli Rivas afirmó que “La Administración Pública venezolana está llena de contradicciones y contiene en su seno instituciones arcaicas que vienen de la época colonial con ensayo de otras modernas, copiadas de países más avanzados, lo cual configura una situación compleja que hace muy difícil su modernización y eficiencia.” El Dr. Caldera en su Programa afirmó “Un diagnóstico de la Administración Pública venezolana se resume en una sola frase: ella no responde ni desde el punto de vista estructural, ni desde el punto de vista funcional, a las exigencias del desarrollo nacional.”⁵

Lo cierto es que el tema de la reforma de la administración pública nacional estuvo en la agenda electoral y política de la campaña electoral de 1968, de allí que cualquiera que resultara electo presidente tendría el terreno abonado para el cumplimiento de esa promesa electoral.

Mientras eso ocurría en el campo político electoral, otros acontecimientos se desarrollaban en el mundo académico, y que afortunadamente habrían de ser coincidentes. El 29 de mayo de 1968 el profesor Allan-R. Brewer-Carías pronunció una importante conferencia en el Palacio de las Academias en Caracas, titulada “*Las transformaciones de la Administración Pública para el desarrollo.*”⁶ Disertación donde expuso el marco conceptual de la reforma del Estado y de las “estructuras de la sociedad”, ambicioso planteamiento que tendría eco entre los actores políticos y sociales de entonces, principalmente en Caldera quien se asomaba como candidato con buenas posibilidades para ganar las elecciones de diciembre de 1968.

Brewer-Carías contextualizó su planteamiento dentro de los países en vías de desarrollo y en tal sentido afirmó: “Pero esas contradicciones entre las instituciones políticas y las realidades socio-económicas que dan origen a la necesidad de una transformación de la función del Estado aún en los sistemas más capitalistas, surgen más patentes y dramáticas en los

⁵ Comisión de Administración Pública. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Tomo I, Editorial Arte, Caracas 1972, p. 94.

⁶ *Ibid.*, p. 35 y ss.

denominados países subdesarrollados. Todos los efectos de la revolución urbana o de la revolución tecnológica de nuestros días colocan a los países del tercer mundo en una situación más angustiosa.”

Más adelante con una visión prospectiva afirmó “*Para darse cuenta de ello, quizás baste comparar nuestra situación con la de los países europeos. Estos temen con cierta base que se ahonde cada vez más, en perjuicio de su futuro desarrollo, el abismo o foso que ya los separa del avance tecnológico y organizativo de los países que en pocos años formarán parte de la llamada sociedad post-industrial y que estará materialmente en manos de las computadoras o de los ordenadores.*” Debe recordarse que en la década de los 60 apenas estaba en etapa embrionaria en el Massachusetts Institute of Technology (MIT) lo que sería años más tarde el Internet y el inicio de la autopista de la información, que revolucionaría el mundo de las comunicaciones y de todas las actividades humanas.

Resulta importante resaltar que la propuesta formulada en la citada conferencia, fue más allá de una simple reforma de carácter administrativo, pues en su concepto lo que se planteaba era alcanzar el desarrollo y éste no se produciría en países donde la élite del poder político se opusiera a ello, o, en otras palabras, en países regidos más o menos por una aristocracia económica o terrateniente, opuestas fuertemente a la real industrialización, a la educación popular y al cambio tecnológico. Estas palabras pronunciadas en el Palacio de las Academia tendrían importante repercusión, despertando entusiastas adhesiones y fuerte resistencia en quienes veían amenazado sus intereses.

El conferencista planteó que de nada serviría modificar las instituciones políticas, “*si la acción de un gobierno estable, popular y fuerte fuese debilitada por una administración insuficiente. La reforma de nuestros servicios administrativos por tanto debe ser llevada a efecto, al mismo tiempo que la de nuestras instituciones.*”⁷ (Negritillas agregadas)

Brewer-Carías encontrará en uno de los candidatos presidenciales con mayor opción de victoria la comprensión, el respaldo y el entusiasmo requerido para que su propuesta tuviera la viabilidad política e institucional necesaria para su realización. Por su parte Rafael Caldera validó y enriqueció con su experiencia académica y política este proyecto que fue incorporado en sus aspectos esenciales a su Programa de Gobierno presentado al electorado venezolano en las elecciones de diciembre de 1968.

El 11 de marzo de 1970 Caldera en su primer mensaje al Congreso Nacional expresó sin equívocos lo siguiente: “*La marcha hacia el desarrollo ha reclamado y reclama una transformación de las estructuras políticas. En la organización del Estado, también el cambio es una realidad; una realidad que como dije al principio, dinámica y continua. Es un hecho reconocido el de que las estructuras de la Administración Pública no responden a las circunstancias del tiempo que vivimos. Mecanismos arcaicos restan eficiencia a la acción del Estado y de los entes públicos.*”⁸ (Negritillas agregadas). En su segundo Mensaje al Congreso Nacional el 11 de marzo de 1971 afirmó “Para lograr mejor el cambio que el país reclama y para alcanzar con mejor rendimiento las metas de la Administración Pública es necesario

⁷ *Ibid.*, p. 53.

⁸ Ministerio de Información y Turismo, Imprenta Nacional. Primer Mensaje Anual ante el Congreso de la República: R. Betancourt, R. Leoni, R. Caldera, C.A. Pérez, L. Herrera Campins. Caracas 1980, p. 181.

llevar adelante la Reforma Administrativa. Sobre su importancia vienen pronunciándose desde tiempo atrás los más variados sectores de la vida política, económica y social de la Nación.”⁹

El mundo político y el mundo académico coincidieron en las personas de Caldera y Brewer para iniciar la mayor transformación hasta entonces de la administración pública nacional. Dos recias voluntades convinieron en una tarea que requería una firme decisión de carácter político para no quedarse en “medidas aisladas, productos de acciones individuales, y nunca respondieron a un plan ni consistieron en una labor sistemática y evolutiva.”¹⁰ Alrededor de ellos logró reunirse a instituciones de carácter nacional e internacional, a funcionarios públicos de distintos niveles de la Administración y a personas de reconocidas credenciales profesionales y académicas. La conjunción de todos esos factores hizo posible la concepción y elaboración del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional presentada al Presidente Rafael Caldera el 12 de junio de 1972. Es precisamente sobre ese Informe que trata este trabajo de investigación.

I. ANTECEDENTES

Los acontecimientos del 23 de enero de 1958 representaron una fuerte sacudida a las estructuras políticas, sociales y jurídicas del país. La conjunción de los principales partidos, la suma de organizaciones sindicales, religiosas, juveniles, gremiales y militares hicieron posible el derrocamiento de la dictadura. Una dirigencia política experimentada tomó la conducción de un país ávido de cambios y de transformaciones sustantivas. El retorno al país de los exiliados cargados de experiencias, vivencias y conocimientos enriqueció la discusión política en un país que apenas iniciaba la modernidad. La unidad de los factores democráticos contribuyó a dar piso sólido al tránsito de la autocracia a la constitucionalidad, ejercida prima facie por la Junta de Gobierno la cual convocó las elecciones de diciembre de 1958 donde resultó vencedor don Rómulo Betancourt. En su mensaje ante el Congreso Nacional el 13 de febrero de 1959 con motivo de la toma de posesión de la Presidencia de la República, Betancourt se refiere a ese espíritu unitario y de concordia que se vivía en el país: “*Los partidos políticos venezolanos, obligados por el despotismo a laborar en la clandestinidad, convinieron en una acción concertada y unida para abrirle a Venezuela caminos hacia el orden democrático. La Junta Patriótica, de tan relevante actuación en las postrimerías del régimen de los diez años, fue una de las expresiones visibles de ese acuerdo liberador. Su vigencia hizo posible que no se presentaran fisuras, sino compactación en las filas populares, en los inolvidables días de las jornadas multitudinarias de diciembre de 1957 y enero de 1958.*”¹¹

1. Nacimiento de la Comisión de Administración Pública

Dentro del espíritu transformador de la transición democrática, debe destacarse el Informe “*Estudio preliminar acerca de posibilidades de mejoras en la Administración Pública de Venezuela*”, presentado en mayo de 1958 por el Dr. Herbert Emmerich a la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas. En dicho documento hay referencia a los distintos programas oficiales para alcanzar el desarrollo económico y social del país, y en tal

⁹ Ministerio de Información y Turismo, Imprenta Nacional. Segundo Mensaje Anual ante el Congreso de la República: R. Betancourt, R. Leoni, R. Caldera, C.A. Pérez, L. Herrera Campins. Caracas 1981, p. 146.

¹⁰ Comisión de Administración Pública, *Op. Cit.*, p. 1.

¹¹ Betancourt, R. *Tres años de Gobierno Democrático 1959-1962*, tomo I, Imprenta Nacional, Caracas 1962, p. 13.

sentido se expresó lo siguiente: “...Los muchos programas de mejoras económicas y sociales que habrán de iniciarse, sólo podrán realizarse si se hace un esfuerzo realmente efectivo y sostenido para mejorar la capacidad de la Administración Pública de Venezuela a fin de permitirle cumplir, con eficacia las responsabilidades que le competen, satisfaciendo así la expectativa general que ha nacido al anunciarse las reformas (...) Hay un consenso general en las esferas directivas para reconocer las limitaciones que hoy en día tiene la Administración Pública del país. Se acepta por todos, dentro y fuera del Gobierno, que la eficiencia del sector público no va a la par de los progresos hechos en la Administración y la tecnología del sector privado.”¹²

El referido Informe de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas va a recomendar una importante iniciativa que sin duda señalará el camino de las transformaciones requeridas por la Administración Pública venezolana. Y esta fue la creación de una Comisión Nacional de Administración Pública “de carácter temporal, la cual debía materialmente concluir su labor en el término de un año, y ser sustituida por un Instituto Nacional de Administración Pública de carácter permanente.”¹³

Asombra la capacidad de respuesta de la Junta de Gobierno cuando apenas un mes después de la publicación del Informe en cuestión, se creó mediante Decreto número 287 del 27 de junio de 1958, con carácter de asesora del Poder Ejecutivo la *Comisión de Administración Pública (CAP de ahora en adelante)*. Dicha Comisión tendría como principal responsabilidad “...estudiar la organización, los métodos y procedimientos de nuestra Administración Pública, y las condiciones del funcionario público, con mira a proponer la reforma de la Administración Pública del país.”

2. La Reforma Administrativa en el gobierno de Rómulo Betancourt

El gobierno de Betancourt no fue tarea fácil, numerosos factores externos e internos se confabularon para minar la esperanza de un pueblo en un gobierno democrático y de marcado acento popular. Sin embargo, aquel gobierno supo empujarse sobre las dificultades para realizar una obra de gobierno hoy ampliamente reconocida en política nacional e internacional, en lo económico, en lo social y en lo militar.

En su primer mensaje anual ante el Congreso de la República el 29 de abril de 1960, abordó entre muchos temas, la reforma administrativa. En este sentido expresó “Mayor rendimiento en el trabajo ha de ser la consigna para todos. La Administración Pública, por su parte, requerirá de profundas reformas con arreglo al programa que ya se ha iniciado, pero activándolo en toda la medida de lo posible...La reorganización administrativa no es solo necesaria en los despachos ministeriales sino en mayor grado en los institutos autónomos, la mayoría de los cuales operan sobre bases anti-económicas que hacen su funcionamiento extremadamente oneroso para la nación. (...) Pero el Estado no lo puede todo. La Administración Pública no puede ser la nodriza que ha de amamantar la mayor parte de la colectividad. Con el Plan se aspira a vigorizar el sector privado para que vaya adquiriendo mayor independencia frente al Estado y éste pueda derivar de él progresivamente mayores recursos.”¹⁴

¹² Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), IV Plan de la Nación 1970-1974. Volumen I., p. 151.

¹³ *Ibid.*, p. 151.

¹⁴ Ministerio de Información y Turismo (1980), *Op. Cit.*, pp. 78-79.

El 11 de marzo de 1961 en su segundo mensaje anual ante el Congreso de la República, relata las incidencias de un año donde la violencia y la subversión arreciaron con intensidad contra la vida nacional. El Presidente fue objeto de un atentado que casi le cuesta la vida: “*El país sabe que jamás he dramatizado en torno de ese hecho criminal, y que 24 horas después del atentado me dirigí a los venezolanos en tono sereno y no retaliativo, hablando palabras de concordia y no imprecaciones de venganza. Parte de mis responsabilidades y deberes con el país la he considerado el afrontar sin gestos espectaculares los previsibles riesgos personales a que está expuesto quien ha acatado el deseo de la nación de ser gobernada con honradez administrativa; con apego a las leyes; en nombre de todos y no en beneficio propio...*”¹⁵

A pesar de la turbulencia en la vida institucional, Betancourt mencionó en su mensaje el tema de la Reforma Administrativa: “Se puede decir, en apretada síntesis, que la deficiencia fundamental en nuestra administración pública proviene de su crecimiento desordenado, lo cual ha ocasionado el que la distribución de funciones entre los diversos organismos del Estado sea incorrecta y por ello existen duplicaciones que dificultan la buena marcha y la coherencia de muchos programas...”¹⁶

3. *La Reforma Administrativa en el gobierno de Raúl Leoni*

En la parte introductoria del presente trabajo se hizo referencia a algunos datos socio-económicos del último año del período de gobierno de Raúl Leoni. Luego de las elecciones de 1963 hubo una disminución de las tensiones políticas y de la alteración del orden público por parte de los elementos subversivos y terroristas. Sin embargo, en algunas zonas del país persistieron bandas de irregulares cometiendo atentados contra instalaciones de empresas industriales. Leoni era consciente de que “*este ensayo democrático está rodeado de enemigos, escaso en número, pero agresivos y fanáticos, que ni quieren ni entienden los generosos esfuerzos que se hacen para olvidar agravios y alentar la reconciliación entre hombres y partidos que hasta ayer se combatieron con encono.*”¹⁷

Leoni en su primer mensaje al Congreso de la República el 11 de marzo de 1965, expresó la disposición de su gobierno de mejorar la estructura de la organización gubernamental y de obtener una mayor eficiencia del personal al servicio del Estado, modernizando los sistemas de administración de personal y brindando a los funcionarios una mayor preparación, capacitación y entrenamiento, muestra de ello es el funcionamiento desde 1961 de la Escuela de Administración Pública, que años más tarde será un apoyo invaluable para la propuesta de Reforma de la Administración Pública Nacional.

En este primer mensaje Leoni exhortó al Congreso a no demorar la aprobación de la Ley de Carrera Administrativa. “*Además las normas que esa Ley contiene sobre ingreso, escalafón, ascenso y estabilidad en los cuadros de la Administración son las únicas que podrán hacer buena la disposición constitucional que establece que los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna, inspirada precisamente en el afán de dotar a la República de administradores dinámicos, capaces y eficientes.*”¹⁸

¹⁵ Betancourt, R. *Op. Cit.*, pp. 452-453.

¹⁶ *Ibid.*, p. 504.

¹⁷ Ministerio de Información y Turismo (1980). *Op. Cit.*, p. 90.

¹⁸ *Ibid.*, p. 129.

El 11 de marzo de 1966 Leoni presentó su segundo mensaje al Congreso de la República, allí se refirió a los avances para la implantación de un régimen de Carrera Administrativa, recordó a los parlamentarios la importancia de aprobar la Ley de Carrera Administrativa, instrumento indispensable para asegurar que los empleados públicos se encuentran al servicio del Estado y no de parcialidad alguna. Mencionó que la Escuela de Administración Pública continuó con su tarea formativa, ese año 400 funcionarios obtuvieron calificaciones de suficiencia en diez especialidades. Refirió el nombramiento de una Comisión Especial para estudiar la organización, funcionamiento y situación económica de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, en su concepto esas instituciones debían autofinanciarse y administrarse de manera eficiente, pues había llegado la hora de poner fin al desorden administrativo.

En su último mensaje al Congreso de la República el 7 de marzo de 1969, Leoni realiza un pormenorizado balance de su obra de gobierno. *“Durante este quinquenio nuestro sistema democrático se ha consolidado y nuestras instituciones republicanas se han fortalecido, a pesar de que ambos padecen de explicables imperfecciones.”* En relación al “Mejoramiento Administrativo”, expuso que *“La Reforma Administrativa es una labor permanente cuyos resultados efectivos sólo se aprecian en forma tangible a mediano o a largo plazo. En los países más avanzados y con una larga historia y tradición de progreso administrativo ha sido una ardua tarea que nunca puede considerarse concluida. Esta afirmación tiene aún mayor validez en el caso de las naciones que, como Venezuela, se encuentran en pleno proceso de desarrollo y que sus estructuras y organizaciones están sujetas a continuos cambios y readaptaciones.”*¹⁹ Leoni mencionó entre los progresos administrativos durante su gestión las tareas de adiestramiento en la Escuela de Administración Pública y demás institutos especializados a más de cinco mil funcionarios, además de informar el inicio de un curso de postgrado en Administración Pública en colaboración con el Centro Interamericano de Administración Pública (CICAP), dependiente de la Organización de Estados Americanos.

Leoni presagiando lo que vendría en materia de reforma de la administración pública en la gestión del nuevo presidente electo expresó: *“Por último, la experiencia ganada en estos cinco últimos años demuestra que la Reforma Administrativa para ser completada en forma cabal, requiere de la participación de todo el sector público y el más completo apoyo tanto en el ámbito político como en el administrativo. El interés y apoyo de los funcionarios de más alto nivel y la receptividad de las Cámaras Legislativas son factores indispensables para su completo desarrollo.”*²⁰

4. *Once años de existencia de la Comisión de Administración Pública (1958-1969)*

La primera etapa de la Comisión de Administración Pública correspondió a tres momentos de la vida nacional: la Junta de Gobierno (1958), la presidencia de Rómulo Betancourt (1959-1964) y la presidencia de Raúl Leoni (1964-1969). Como se ha visto en los comentarios formulados anteriormente el tema de la reforma administrativa estuvo presente desde el inicio de la restauración de la democracia. La creación de la Comisión de Administración Pública demuestra el interés de los nuevos actores de la política nacional en abordar un tema capital para la vida institucional. El Informe Emmerich (mayo 1958) puso sobre la mesa la necesidad de mejorar la capacidad de la Administración para cumplir con los programas de desarrollo económico-social propuestos por el Ejecutivo. El referido Informe señaló la existencia de un consenso general en la élite gubernamental en reconocer las limitaciones de la

¹⁹ Leoni, R. *Documentos Presidenciales*, volumen V (marzo 1968-marzo 1969). Oficina Central de Información, Caracas 1969, p. 396.

²⁰ *Ibid.*, pp. 396-398.

administración y en la necesidad de mejorar la eficiencia del sector público. De allí la rápida respuesta de la Junta de Gobierno al crear mediante Decreto 287 del 27 de junio de 1958 (Gaceta Oficial N° 25.694 del 27-06-1958) la Comisión de Administración Pública con carácter de asesora del Ejecutivo nacional.

Durante los gobiernos de Betancourt y de Leoni hubo avances en materia de reforma administrativa, pero circunstancias políticas internas retardaron decisiones que ameritaban celeridad, por ejemplo, la aprobación por parte del Congreso de la Ley de Carrera Administrativa, proyecto presentado por la Comisión de Administración Pública en 1959 y el cual fue finalmente aprobada el 4 de septiembre de 1970.

El Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional de 1972, precisa lo siguiente “Durante los once primeros años de existencia de la Comisión de Administración Pública hasta 1969, sólo se lograron avances positivos en materia de administración de personal, iniciados con el Decreto N° 394 del 14 de noviembre de 1960, por medio del cual se dictó el Reglamento de Administración de Personal para los servidores del Gobierno Nacional. Con este Decreto, se comenzaron a sentar las bases en la Administración Pública venezolana para la racionalización del sistema de administración de personal al servicio del Estado, que sirviera de fundamento para la estructuración de un Estatuto de la Función Pública y de la Carrera Administrativa (...) El trabajo de la Comisión de Administración Pública en los años sucesivos a su creación hasta 1969, siguió un poco el impulso inicial que se le imprimió con diversas asesorías extranjeras en los años 1959 a 1962, y nunca llegó a presentar al Ejecutivo Nacional, en la etapa posterior, ningún plan general ni parcial de reforma de la Administración Pública, en el cual se pudieran encuadrar ordenadamente objetivos precisamente determinados, con claras metas y lapsos a alcanzar en materia de reestructuración de la Administración venezolana.”²¹

Distinguidos venezolanos dirigieron la Comisión de Administración Pública a lo largo de los once años que van desde su creación hasta 1969, ellos fueron Carlos Lander Márquez, Benito Raúl Lozada, Alberto López Gallegos, Héctor A. Pujol y Freddy Arreaza Leáñez. Cada uno les dio su impronta a los trabajos allí desarrollados y que constituyen antecedentes del Informe elaborado bajo la presidencia de la CAP de Brewer-Carías.

Le correspondió al gobierno de Rafael Caldera (1969-1974) iniciar la etapa más fructífera en materia de reestructuración administrativa en Venezuela, sus objetivos y programas fueron concretado en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional presentado el 12 de junio de 1972.

5. *El Programa de gobierno de Rafael Caldera y la reforma administrativa*

Caldera publicó en agosto de 1968 su programa de gobierno, el cual se convirtió en la hoja de ruta al resultar electo Presidente de la República en diciembre de ese año. El tema de la reforma administrativa tuvo especial relevancia, tal como lo había apreciado el profesor Tomás Polanco en su trabajo anteriormente mencionado.

En los Lineamientos Generales de la Parte IV, B del Programa de Gobierno de Caldera, se partió de la idea de que el Estado tiene amplias potestades de intervención en la sociedad, pero se olvida el fin último de estos poderes cual es alcanzar el desarrollo integral del país, de allí que se exprese que “Esta realidad plantea ineludiblemente la necesidad de la Reforma Administrativa”.

²¹ Comisión de Administración Pública (1972), *Op. Cit.*, p. 5.

Se afirma que “Esta realidad, por otra parte, es una de las características de la administración moderna. Debe, sin embargo, reorientarse ese intervencionismo, en función del desarrollo integral y de la construcción de una sociedad democrática, solidaria y pluralista.”²² El Programa plantea que la exigencia propia del subdesarrollo hace necesario que el Estado asuma la orientación y dirección del proceso. En este sentido el Estado debe adaptar las estructuras políticas y administrativas para alcanzar el objetivo del desarrollo integral. El Programa critica la estructura del Estado y de la Administración por cuanto son expresión del abstencionismo liberal en la vida económica y social del país.

El Programa define a la Reforma Administrativa como “...la acción permanente y sistemática de revisión, sustitución, o mejoramiento de los órganos administrativos, de su actitud y de los métodos que utilizan, en virtud de una nueva concepción política del Estado y de su función.”²³

La reforma Administrativa debe plantearse desde dos ángulos: un plano estructural y un plano funcional. El primero debe acometer la revisión y adaptación de la estructura administrativa del Estado desde el punto de vista orgánico y burocrático. El segundo debe proveer a la racionalización de las competencias, sistemas, métodos y procedimientos de la actividad administrativa para lograr una mayor eficacia y productividad, así como la incorporación de los sectores populares al desarrollo del país.

6. *Reforma Estructural en el Programa de Caldera (orgánica y burocrática)*

Parte de la idea del crecimiento desordenado e inorgánico de la Administración venezolana. En tal sentido propone establecer una organización estructural para la Administración que evite la duplicidad y dispersión de funciones y permita el cumplimiento de los cometidos estatales, en tal sentido debe coordinarse las tareas desarrolladas por las diversas instituciones buscando unidad de programas.

El Programa propone que la Reforma Orgánica englobe los niveles superiores de la Administración, los Ministerios, la Administración Institucional y la Administración Regional y Local. En relación a la reestructuración de los altos niveles de la Administración Pública Nacional, se plantea la reestructuración de este nivel a través de la creación de diversos organismos adscritos directamente a la Presidencia de la República, entre ellos las Secretarías para la Planificación, para la Promoción Popular, para la Reforma Administrativas, Información y Propaganda y de la Secretaría de la Presidencia de la República. Igualmente se propone la reestructuración del Consejo de Ministros y la creación de Comisiones Interministeriales, como un primer paso para reagrupar y reducir los ministerios. Resulta de interés a los fines de este trabajo, mencionar la Secretaría de la Planificación, la cual absorbería las funciones de CORDIPLAN, y tendría entre sus objetivos crear el sistema de planificación democrática a través de mecanismos de consulta de los sectores no estatales (sindicales, campesinos, organismo de producción); la elaboración de un plan vinculante para el sector público “y no simplemente indicativo para el sector privado, utilizando todos los mecanismos de estímulo con que cuenta el Estado para lograr la ejecución del Plan en este sector, sin que ello lo convierta en un plan totalitario.”²⁴

²² *Ibid.*, p. 73.

²³ *Ibid.*, p. 74.

²⁴ *Ibid.*, p. 77.

Dentro de la Reforma Orgánica se propuso la reestructuración del Consejo de Ministros para descargarlo de muchos asuntos de importancia secundaria y dejarle para su consideración los problemas fundamentales, que muchas veces son decididos en otras instancias distintos al Consejo de Ministros. Se propuso la creación de las Comisiones Interministeriales Permanentes y que abarquen sectores fundamentales tales como desarrollo económico, desarrollo humano y social, transporte y comunicaciones, política y defensa nacional. La Reestructuración Ministerial fue otro de los aspectos propuestos por el Programa de Gobierno, y fue justificado por la importancia de la planificación del desarrollo, la cual requeriría una adaptación de la estructura ministerial. En tal sentido se afirmó “...*la formulación de un plan global del desarrollo económico hace imprescindible acometer la revisión de las estructuras ministeriales, puesto que son ellos los instrumentos directos de ejecución del plan, para aumentar la eficacia de la Administración...*”

El Programa de Gobierno de Caldera, incluyó la reestructuración de los Institutos Autónomos y las empresas del Estado, en tal sentido se propuso una ley para ordenar las formas jurídicas que debe utilizar el Estado para desarrollar las actividades de tales institutos y de regular los mecanismos de control necesarios. Igualmente se propuso para la coordinación de sus actividades la creación del Consejo de Institutos Autónomos previsto en la Ley Orgánica de Hacienda Nacional.

En cuanto a la Administración Regional y Municipal, el Programa de Gobierno utilizó términos duros al expresar que “Es evidente que la actual división político territorial del país es irracional e inoperante. Ella no se adapta a las necesidades y posibilidades de las diversas regiones del país y su sistema estructural es uniforme, con lo cual no responde tampoco a las magnitudes y exigencias de las diversas situaciones.” Esta apreciación va en consonancia con uno de los planteamientos centrales del Programa de Gobierno como fue el proceso de regionalización. Sobre este aspecto se afirmó “*No aparece hoy como factible ni aconsejable el dejar de lado la actual división territorial de las diversas entidades federales. Sin embargo, debe reagrupárselas a la luz de los planes de desarrollo en siete u ocho grandes regiones, que, a los efectos administrativos, correspondían a otros tanto Organismos de Desarrollo Regional.*”²⁵

En cuanto a la Administración Municipal, concibe su reestructuración como un mecanismo de ejecución de los programas nacionales y regionales, y al mismo tiempo de auto gestión de los programas de índole local. Propone la aprobación de una ley Orgánica de Municipios, donde se recoja la variedad de formas de gobierno y de autonomías municipales.

En relación a la Reforma Burocrática, el Programa aclara que no se trata de reducción del personal al servicio de la Administración, sino fundamentalmente de mejorar los niveles éticos y de eficacia en el sector público y de incorporarlos a tareas de desarrollo nacional. Plantea la aprobación de la Ley de Carrera Administrativa y mientras no sea posible debe utilizarse el Decreto Presidencial 394 del año 1961.

7. *La Reforma Funcional en el Programa de Caldera*

El Programa de Gobierno de Caldera precisó que la Reforma Estructural de la Administración debe traer necesariamente la Reforma Funcional de los órganos los órganos reestructurados. De allí que una reforma orgánica no conlleva por sí sola la eficacia y la efectividad Administrativa, si no va acompañada de una reforma funcional.

²⁵ *Ibid.*, p. 83.

Una Reforma Funcional debe abarcar los siguientes aspectos “Racionalización de las competencias, delegación, desconcentración, descentralización; perfeccionamiento de los procedimientos y métodos y tanto desde el punto de vista jurídico como técnico; institucionalización de sistemas de consulta con sectores populares; y delegación de la ejecución de programas gubernamentales en las organizaciones populares.”²⁶

La racionalización de las competencias procurará la atribución concreta a cada órgano de las competencias que esté en condiciones de ejercer y debe eliminar duplicidades innecesarias. En cuanto a la desconcentración y descentralización, debe admitirse la delegación de competencias para materias concretas; debe procederse a atribuir como competencias normales, determinadas materias a órganos de jerarquía media e inferior conservando los órganos superiores los poderes de vigilancia y tutela.

En cuanto al proceso de descentralización deberá estar regido por el principio de la especialidad, en el sentido de que, si la atención a un “problema nacional no pueda hacerse por el mecanismo ordinario de la administración centralizada, debe acudir a las diversas formas de descentralización”; igualmente debe estar regido por el principio de la proporcionalidad, es decir el grado de descentralización debe ser el adecuado a las exigencias del problema a ser atendido. El proceso de descentralización debe ser instrumento para fortalecer la reforma de la Administración Regional y Municipal.

En relación a los Procedimientos y Métodos, el Programa de Gobierno expresa que es uno de los aspectos “más gravemente atrasados”, al no existir normas jurídicas que regulen la actividad administrativa. A tal efecto se requiere regular el procedimiento constitutivo de los actos administrativos; el procedimiento de negociación de los contratos administrativos; el procedimiento de impugnación de los actos administrativos tanto en vía administrativa como jurisdiccional. El régimen de responsabilidad tanto de la Administración como de los funcionarios y empleados públicos. Se precisó que tales normas deberán perseguir la seguridad jurídica; la celeridad de la actividad administrativa; clara distinción entre el momento y la responsabilidad de decisión, de las de consulta y control; publicidad de las actuaciones; corrección en el manejo de los ingresos y bienes públicos.

En cuanto a los sistemas y métodos a ser utilizados por la Administración, deben incorporarse técnicas modernas para obtener una mayor simplificación de las actuaciones y procedimientos; procurar la estandarización de las operaciones y así lograr rapidez y certeza de las tramitaciones. Necesidad de utilizar los equipamientos modernos que permitan mecanizar las actuaciones de la Administración y así evitar despilfarros por subutilizar equipos y maquinarias con que cuenta la Administración.

Otro aspecto contemplado en el Programa de Gobierno es la Institucionalización de sistemas de consulta con sectores populares en los distintos niveles de la Administración para conocer las necesidades, aspiraciones y valores de la población; integrar los intereses de los diversos sectores sociales al señalar las prioridades de metas y programas, y de esa manera dar verdadera vigencia a la democracia.

En relación a la delegación de ejecución de programas, el gobierno debe implantar mecanismos por los cuales se delegue en organizaciones populares la ejecución de determinados programas, bajo un control de la Administración. Con esta delegación se procurará alcanzar una mayor eficiencia en la ejecución de los programas gubernamentales, ya que estarán en mano de los interesados. Estos sistemas deberán ensayarse a nivel local en los programas de

²⁶ *Ibid.*, p. 87.

equipamiento urbano, promoción de artesanía, pequeña industria y servicios de crédito. A otros niveles por medio de organizaciones socio económicas y gremiales en programas de reforma agraria, desarrollo agropecuario, desarrollo agroindustrial, seguridad social, vivienda y educación.

II. INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

1. *Modernización de la Comisión de Administración Pública*

La CAP debió adaptar su estructura jurídica a las nuevas tareas impuestas por el gobierno de Caldera que apenas se estrenaba. Debe recordarse que la CAP fue creada mediante **Decreto de la Junta de Gobierno número 287 del 27-06-1958**, pero sin una reglamentación donde se precisara atribuciones, ámbito de acción y competencias dentro de la Administración.

Una de las primeras medidas del gobierno socialcristiano fue la adscripción de la CAP a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) mediante el **Decreto número 28 del 09 de abril de 1969**, que en sus considerandos definió “Que es urgente proceder al estudio de la reforma Administrativa para adaptar las estructuras de la Administración Pública a los requerimientos de la modernización y del desarrollo.” Y que la “Oficina Central de Coordinación y Planificación participa también en el estudio de la Reforma Administrativa y, a tal efecto, debe dictaminar sobre la creación, modificación o fusión de Ministerios e Institutos Autónomos y debe dirigir la formación y capacitación de funcionarios de planificación.” Pero como bien se expresa en el Capítulo Tercero del Informe “...*la sola vinculación de la Comisión de Administración Pública al órgano de planificación, no era suficiente para garantizar su decidida incorporación a la nueva orientación y objetivos de la Reforma Administrativa. Fue imprescindible reglamentar la misma Comisión y definir una nueva estrategia para incorporar el proceso de reforma a todos los niveles de la Administración Pública, e iniciar un proceso coordinado de programación de la misma.*”²⁷

El gobierno de Caldera dictó el **Decreto número 103 del 23 de julio de 1969** (G.O N° 28.982 del 30-07-1969) contentivo del Reglamento de la CAP donde se precisaron objetivos y propósitos. Entre las regulaciones más relevantes fue establecer que la CAP era el órgano asesor de la Administración en la tarea de promover y realizar la reforma administrativa. Su carácter asesor le permitía evacuar consultas al Ejecutivo Nacional sobre aspectos vinculados a la Reforma Administrativa; colaborar con el Ejecutivo en la elaboración de proyectos de ley, decretos, reglamentos y resoluciones relacionados con la Reforma Administrativa. Igualmente, la CAP podía proponer al Ejecutivo la realización de estudios e investigaciones relacionadas con los objetivos de la reforma.

La CAP de acuerdo a su Reglamento debía preparar un Plan de Reforma Administrativa y diseñar una política integral de la función pública. Igualmente debía presentar planes y medidas sobre los siguientes aspectos: a) Reestructuración de la Administración Pública en todos sus niveles y sectores, de los institutos autónomos y demás establecimientos públicos y empresas del Estado, con el fin de adaptarlos a las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social; b) Tecnificación de los sistemas, métodos y procedimientos de la Administración; c) Reorganización administrativa y en particular la coordinación, desconcentración y descentralización; d) Establecimiento de un sistema de procedimientos y recursos administrativos con garantías para los administrados; e) Formación y capacitación del perso-

²⁷ *Ibid.*, p. 12.

nal al servicio de la Administración, mediante la creación de nuevos institutos, centros o escuelas, o la transformación de las existentes; f) Estructuración de un estatuto de la función pública que comprenda aspectos tales como el mejoramiento, remuneración, estabilidad y seguridad social al servicio de la Administración; g) Elaboración de cualquier otro plan relativo a la reforma administrativa.

Una vez diseñado la estructura jurídica de la CAP el gobierno dictó el **Decreto número 170 del 16 de octubre de 1969** mediante el cual se designó el Directorio de la CAP, quedando integrada por: Allan R. Brewer-Carías en su condición de Presidente y por Enrique Pérez Olivares, Alfredo Rodríguez Delfino, Luis Ugueto Arismendi (hasta el 15-10-1970), Carlos Emmanuelli Llamozas (desde el 02-11-1970), Antonio Ugueto y Sergio León Morales. El Cuerpo Directivo estuvo integrado por Brewer-Carías en su condición de Presidente; Nelson Socorro como Director Nacional de Organización; Teodoro Angeli como Director Nacional de Sistemas; Manuel Rachadell en su condición de Director de la Escuela Nacional de Administración Pública; Ligia Valladares de Salcedo como Directora del Centro de Investigaciones Administrativas para el Desarrollo; Armida Quintana como Consultora Jurídica y Marcelo Castro como Director de Administración.

En la composición del Directorio de la CAP se integraron funcionarios y representantes de alto nivel del ministerio de Hacienda y de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, en ese sentido “*se logró la necesaria coordinación de actividades entre los dos principales organismos gubernamentales que tienen inherencia en el proceso de Reforma Administrativa, consolidándose así el espíritu tanto del Decreto 287 del 27 de junio de 1958, creador de la Comisión, como del Decreto 28 del 9 de abril de 1969, por medio del cual se la adscribió a la Oficina Central de Coordinación y Planificación.*”²⁸

Le correspondió al Directorio de la CAP definir el programa de trabajo para desarrollar la tarea de programar la reforma administrativa y la elaboración de los elementos fundamentales de una política de la función pública. Todo en correspondencia con la oferta electoral realizada en el Programa de Gobierno de Caldera y al cual se ha hecho referencia.

2. *Objetivo de la Reforma Administrativa*

La Comisión de Administración Pública fundamentó su propuesta en el concepto de la Administración para el Desarrollo, lo que conllevaba superar la Administración tradicional para adaptarla a las nuevas corrientes orientadas al proceso de desarrollo. Se parte de la idea de que la Administración tiene una función esencialmente instrumental para alcanzar las metas y objetivos del desarrollo propuesto por el Estado.

Se trata entonces de superar la noción de una Administración conservadora dirigida a mantener el orden establecido para orientarla al cambio social, económico y político. Se plantea que la Administración no solo se adapte a las nuevas realidades, sino que “*provoque y rijan ese cambio*”. Para subrayar ese nuevo paradigma se expresa que en Venezuela se está en presencia de los primeros pasos “*de un gran esfuerzo de repensar nuestra Administración Pública para crear un instrumento al servicio del desarrollo y no, simplemente, para introducir algunas reformas o modificaciones, tendientes a mejorar el funcionamiento de la Administración Pública tal como hoy la conocemos, materialmente concebida como un fin en sí misma.*”²⁹

²⁸ *Ibid.*, p. 15.

²⁹ *Ibid.*, p. 8.

Esa nueva concepción de la Administración traía aparejada el repensar el papel del Estado en el proceso de desarrollo. Un desarrollo que no se lograría de una manera espontánea ni natural, ni como resultado de las fuerzas del mercado "...muy por el contrario, tiene que ser un proceso provocado y dirigido, un proceso, en definitiva, planificado; y el Estado es el único ente con poder y posibilidades reales para provocar, dirigir y planificar ese desarrollo acelerado."³⁰

Se plantea entonces que la Reforma de la Administración es un proceso indispensable para convertirse en un instrumento eficaz del Estado en la consecución del desarrollo. El Informe plantea entonces que de lo que se trata es lograr "...una Reforma Administrativa para estructurar una Administración Pública para el desarrollo y por tanto, conformadora del orden social y económico. Se trata, en definitiva de construir una Administración Pública con capacidad administrativa para el desarrollo, es decir, con habilidad para movilizar, asignar y combinar las acciones técnicamente necesarias para el logro de los objetivos del desarrollo."³¹

3. *La Reforma Administrativa y la Planificación del Desarrollo*

El proceso de Reforma Administrativa se orienta a estructurar un eficiente aparato administrativo de carácter público para alcanzar el desarrollo económico y social del país, pero este carácter instrumental de la Administración debe orientarse por un sistema de planificación que señale objetivos, metas y estrategias.

4. *El sistema de planificación pública en Venezuela*

La planificación pública en Venezuela ha estado ligada a los planes de la nación, coordinados por la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de República (CORDIPLAN). Le correspondió a Caldera presentar el IV Plan de la Nación 1970-1974 el 11 de marzo de 1971 en ocasión de su segundo mensaje al Congreso Nacional.

En esa oportunidad expresó "En la elaboración de este plan se ha hecho un especial esfuerzo para incluir en él mismo un conjunto de proyectos concretos que habrán de materializarse durante su período de ejecución. El Plan es vinculante para el sector público e indicativo para el sector privado. El contribuirá, indudablemente, a facilitar al Congreso la consideración de las proposiciones que le sean hechas por el Ejecutivo y podrá servirle de orientación en las decisiones que vaya a adoptar."³²

Como es de suponer este Plan estuvo inspirado en el Programa de Gobierno presentado por Caldera al electorado en las elecciones de 1968, y fue producto de un amplio diálogo con los sectores de la vida nacional. De esta manera el Plan fue el resultado de un profundo análisis de la realidad socio económica y de la especial coyuntura marcada por el ascenso a la presidencia de un político que comprendió la necesidad de la amplitud a la hora de definir metas, objetivos y políticas públicas. "*Todo venezolano debe tener presente que este es el Plan de la Nación y no el Plan de un grupo político, técnico o social y que sea modesta o importante la tarea que en su ejecución le corresponde, tiene en sus manos una parte del futuro del país y en consecuencia una grave responsabilidad frente al resto de la comuni-*

³⁰ *Ibid.*, p. 9.

³¹ *Ibid.*, p. 10.

³² Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). IV Plan de la Nación 1970-1974, Volumen 1, p. 6.

dad, frente a sus hijos y frente a sí mismo.”³³ Importante comentario en la Introducción del IV Plan de la Nación que señala el propósito de no manipular con fines ideológicos un documento oficial al servicio de los venezolanos. Valiosa lección para ser asimilada en esta difícil hora de la Venezuela de comienzos del siglo XXI.

La Reforma Administrativa fue desarrollado en el Capítulo VI del IV Plan de la Nación. Comienza reconociendo los esfuerzos realizados en el país para el mejoramiento de la Administración Pública, sin embargo, tales propósitos fueron medidas aisladas “*producto de acciones individuales, y nunca respondieron a un plan ni consistieron en una labor sistemática y evolutiva.*” Reconocimiento especial mereció el trabajo “Estudio preliminar acerca de posibilidades de mejoras en la Administración Pública de Venezuela” presentado en mayo de 1958 por el Dr. Herbert Emmerich a la Oficina de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

En relación a la nueva etapa iniciada durante el gobierno de Caldera se afirmó “En materia de reforma Administrativa, la labor del nuevo gobierno que inició su gestión en 1969, debió consistir entonces, no solo en vincular el proceso de reforma al sistema de planificación del desarrollo económico y social del país y en reglamentar la misma Comisión de Administración pública para el mejor cumplimiento de unos objetivos más claros, sino en definir una nueva y precisa estrategia para la reforma, tendiente a planificar la realización de la misma...”³⁴

El IV Plan de la Nación va de la mano con el trabajo realizado por la Comisión de Administración Pública en cuanto al objetivo de la reforma de la administración pública para el desarrollo. Como se ha expresado con anterioridad la reforma administrativa planteada no consistía simplemente en una modernización de la administración, sino que pretendía una transformación de la estructura, sistemas y procedimientos de la Administración para dirigirla al proceso de desarrollo del país. “*Por ello, la Reforma Administrativa para el desarrollo no busca ni siquiera la sola adaptación de la estructura y procedimiento de la Administración Pública al cambio, sino que busca fundamentalmente hacer que la Administración Pública provoque y rijan ese cambio.*”³⁵

Ese cambio para alcanzar el desarrollo no será un proceso espontáneo, ni natural, antes bien para lograr encauzar ese objetivo el Plan de la Nación plantea que es el Estado “*el único ente con poder y posibilidades reales para provocar, dirigir y planificar ese desarrollo acelerado. Por ello, en nuestro proceso de desarrollo el papel del Estado tiene un papel preponderante.*”

El IV Plan de la Nación (1970-1974) va a estar en consonancia con el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional (1972), de allí que se utilice el mismo lenguaje y se planteen los mismos objetivos. Entre ellos involucrar al más alto nivel de la Administración (Presidencia de la República) para dictar los lineamientos generales de la Reforma Administrativa y no menos importante vincular ese proceso a la planificación del desarrollo económico y social, lo que explica la adscripción de la CAP a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) mediante el Decreto N° 28 del 9 de abril de 1969.

³³ *Íbid.*, p. 9.

³⁴ *Íbid.*, p. 152.

³⁵ *Íbid.*, p. 153.

Entre las áreas para la programación de la Reforma Administrativa, el IV Plan distingue dos grandes enfoques: el macroeconómico y el micro administrativo. En relación al primero le corresponderá a la CAP realizar el análisis y el diagnóstico de la Administración Pública a nivel nacional, haciendo énfasis en las estructuras, sistemas y procedimientos administrativos. De este análisis saldrá un Plan General de Reforma Administrativa, con los lineamientos generales, objetivos y metas a alcanzar. En relación al enfoque micro administrativo le corresponderá a los organismos públicos en cooperación con la CAP, realizar el análisis y el diagnóstico de las estructuras, sistemas y procedimientos existentes en cada organismo, con el objetivo de formular propuestas de reforma estructural y funcional.

Puede afirmarse que el IV Plan de la Nación sentó las bases conceptuales del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional y en buena medida fue el resultado de la integración de equipos humanos con altas calificaciones profesionales. Debe recordarse que Luis Enrique Oberto fue jefe de CORDIPLAN, acompañado por Antonio López Acosta como Director General y Alejandro Suels Aranda como Director adjunto, estos funcionarios trabajaron coordinadamente con el Directorio de la Comisión de Administración Pública (CAP) presidida por Allan R. Brewer-Carías.

5. *La estrategia de la Reforma Administrativa*

El Informe, objeto de este estudio, afirma que la idea de una Reforma Administrativa ha estado presente en el país fundamentalmente a partir del año 1958, cuando se despertó un interés en modernizar las instituciones democráticas recién conquistadas. Eso explica el nacimiento de la Comisión de Administración Pública y de numerosas iniciativas que no fructificaron debido a la falta de una estrategia coherente a mediano y largo plazo. El gobierno de Caldera le dio un renovado impulso al otorgarle a la CAP apoyo y sustentación de carácter político, así como conferirle visibilidad al colocarlo entre las prioridades de la acción gubernamental. Caldera encontró en Brewer-Carías la personalidad ideal para dirigir un proceso complejo que marcaría un antes y un después en la Administración venezolana. Brewer-Carías tenía los conceptos, objetivos, estrategias y sobretodo la voluntad para conducir a buen puerto la ciclópea tarea encomendada por el presidente Caldera. Bien lo expresó en el Palacio de las Academias el 29 de mayo de 1968, (17 meses antes de ser designado presidente de la CAP): “*La tarea, ciertamente, es impresionante, pero no queda otra alternativa: o reformamos las estructuras políticas y administrativas y nos incorporamos al desarrollo, o no comprendemos la necesidad de esos cambios, y simplemente perecemos.*”³⁶

La estrategia formulada partió de que la Reforma Administrativa debía realizarse por toda la Administración, no podía ser impuesta desde fuera sino debía surgir del propio seno del aparato administrativo. Superando el temor de considerar a la CAP como la poseedora de la llave de la pretendida reforma. De esta manera se abrió un proceso de integración hacia los distintos niveles de la Administración, muestra de ello son los Decretos N° 103 del 23 de julio de 1969 y el N° 141 del 17 de septiembre de 1969, que institucionalizó los Consejos de Reforma Administrativa y las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa. La CAP se convirtió entonces en el organismo normativo, coordinador y validador de las reformas propuestas por los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, así como de los Institutos Autónomos y empresas del Estado.

De esta manera se fue logrando vencer las resistencias al cambio tan propio de las organizaciones públicas, donde el celo burocrático es rasgo característico. Los Consejos de Re-

³⁶ Comisión de Administración Pública (1972), *Op. Cit.*, p. 71.

forma Administrativa, las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa y los Comités Coordinadores de Proyecto se convirtieron en las instancias primordiales de la tarea reformista, lo que permitió involucrar directamente a los Directores de los organismos públicos en la conducción del proceso de programación de la Reforma Administrativa.

En los casos donde distintos organismos públicos tuvieran similares funciones, se previó una instancia de coordinación mediante grupos sectoriales de trabajo para ordenar las tareas de reforma administrativa.

Dentro de las estrategias a desarrollar se encuentra la armonización de criterios y objetivos y en tal sentido "...se establece que los Consejos de Reforma Administrativa y las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa deberán desarrollar su actividad en estrecha cooperación con la Comisión de Administración Pública, con el objeto de lograr la necesaria coordinación y unificación de todos los programas de reforma de la Administración Pública nacional, y su adecuación al Plan de reforma que ésta establezca."³⁷

Como una instancia de coordinación superior dentro de la Administración, el Decreto N° 141 creó un Comité Interministerial de Reforma Administrativa, integrada por todos los Directores Generales de los despachos ministeriales y por los miembros de la Comisión de Administración pública (CAP). La tarea fundamental consistía en comparar y evaluar los trabajos de reformas en preparación y determinar los ajustes necesarios.

La Instrucción Presidencial RA-1 del 13 de mayo de 1970 (Gaceta Oficial N° 1399 Extraordinario de 13 de mayo de 1970) estableció los lineamientos generales de la Reforma Administrativa, constituyó un documento clave para entender el proceso del cambio administrativo, pues además de ser una orden de carácter presidencial y una definición de la política gubernamental, quiso asegurar que el proceso realizado con la participación de todos los organismos sea bajo los mismos principios y directivas. El Informe destacó lo novedoso de este Instructivo, pues era la primera vez en las últimas décadas que un Presidente "*utiliza la fórmula de Instrucción para dirigir una orden ejecutiva que tiene por destinatarios a su propia administración y a los funcionarios que la componen.*" Resalta además que "*No se conoce ningún precedente en el cual un Jefe de Estado haya dictado un acto de esta naturaleza en materia de reforma administrativa, englobando en el mismo todos los aspectos estructurales, funcionales y funcionariales de la Administración Pública, como lo hace la Instrucción Presidencial.*"³⁸ Detrás de esta Instrucción de singular importancia se nota el talento jurídico de Brewer-Carías que logró de parte del presidente Caldera un apoyo decisivo a la tarea encomendada.

Expresó Caldera en la referida Instrucción "**la reforma administrativa cuya programación y ejecución se ha iniciado en el país a partir de marzo de 1969 con motivo del cambio de Gobierno, debe ser considerada como el conjunto de acciones y medidas de carácter permanente y evolutivo, tendientes a transformar la Administración pública Nacional para adaptarla a las necesidades del proceso de desarrollo económico y social (...)**Por ello el proceso iniciado, fundamentalmente, persigue estructurar una Administración Pública para el desarrollo, es decir con capacidad para planificarlo, y para movilizar, asignar y combinar las acciones y recursos necesarios para el logro de sus objetivos, dotando al Estado de un adecuado instrumento para la plena realización de

³⁷ *Ibid.*, p. 24.

³⁸ *Ibid.*, p. 26.

su función de promoción social y económica del país, y que le permita además, provocar los cambios que aquél implica.³⁹ (Negritillas agregadas)

6. *La programación de la Reforma Administrativa*

El Informe parte de la conexión entre planificación y reforma administrativa, de allí la adscripción de la CAP a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) mediante el Decreto N° 28 del 9 de abril de 1969. Hasta ese año la CAP no había elaborado un programa con objetivos y estrategias de una reforma administrativa. De allí que la primera tarea de la CAP con la nueva gestión gubernamental fue la elaboración de un Plan General de Reforma Administrativa formulado en el **Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional** (1972).

La conexión entre planificación y reforma administrativa se concretó con el IV Plan de la Nación (1970-1974) que señaló los lineamientos y las políticas desarrolladas en el Informe sobre la Reforma mencionado anteriormente. La instrumentación de ese Informe en sus aspectos estructurales y funcionales será el objetivo central de la Reforma Administrativa venezolana.

Conceptos claves para el análisis de la administración venezolana fueron el criterio de *sistema* para la elaboración de las propuestas de reformas estructurales y funcionales. En tal sentido una vez identificados los sectores de actividad pública, se propuso la integración en sistemas sectoriales de los organismos que concurren en la realización de determinadas actividades. Tal sistema estaría compuesto por un Ministerio (órgano central del sistema) y los distintos órganos ministeriales, institutos autónomos, empresas del Estado. El criterio de sistema sería igualmente utilizado en las diversas funciones instrumentales y funcionales de la Administración.

Por otra parte, se encuentran el criterio de *sectorialización* de las actividades públicas, surgido de los fines del Estado conforme a lo establecido en el IV Plan de la Nación. Se identifican cuatro fines básicos del Estado: a) funciones de política, defensa y seguridad pública; b) funciones de desarrollo económico; c) funciones de desarrollo social y d) funciones de desarrollo físico y ordenación territorial. Cada uno de esas funciones básicas configuraron grupos de actividades públicas denominados “sectores de actividad pública”. **El Informe** define 20 sectores como actividades públicas coherentes que serán objeto de propuestas de reforma estructural y de reforma funcional.

Un tercer criterio que ha orientado los trabajos de programación de la reforma administrativa es el de la regionalización, esto es “*la progresiva desconcentración ordenada de las actividades públicas nacionales (tradicionalmente 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 Municipales en el proceso de desarrollo nacional, a través del desarrollo regional.*”⁴⁰

El Informe, en base a los tres criterios señalados formuló las bases del Plan de Reforma Administrativa en tres aspectos centrales: a) Reforma de las estructuras administrativas (Reforma Estructural); b) Reforma de del funcionamiento de la administración pública (Reforma

³⁹ *Ibid.*, pp. 26-27.

⁴⁰ *Ídem.*, pp. XIX-XX.

Funcional); y c) Reforma del régimen jurídico de la administración pública. Cada uno de esos aspectos tuvo su desarrollo y sus propuestas y conformaron las partes segunda, tercera y cuarta del Informe.

La Reforma Estructural se refiere al estudio y posterior adaptación de la estructura organizativa de los distintos organismos públicos, tanto en sus programas como en sus funciones específicas. La Reforma Funcional se refiere a los diversos aspectos de funcionamiento de la Administración, para racionalizar y perfeccionar los sistemas, procedimientos y métodos administrativos y así lograr una mayor eficiencia en el cumplimiento de sus cometidos y un mayor rendimiento del gasto público. Finalmente, la Reforma de la Función Pública se refiere al mejoramiento de las condiciones de trabajo del empleado público a través del Estatuto de la Función Pública contemplado en la Ley de Carrera Administrativa (1970) con esto se pretende aumentar el rendimiento y la eficiencia de la burocracia pública.

El Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional contiene las directrices generales que en criterio de la CAP “*deben guiar el crecimiento futuro de la Administración Pública Nacional, y la implementación del Plan en los aspectos estructural y de reforma funcional.*”⁴¹ No incluyó lo referente a la reforma de la función pública pues de acuerdo a la Ley de Carrera Administrativa le correspondía a la Oficina Central de Personal.

7. *Estructura del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*

El Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional se divide en cinco partes contenido en dos tomos.

Tomó I: Primera parte: La Reforma Administrativa para el Desarrollo;

Segunda parte: La Reforma Estructural.

Primera parte: La Reforma Administrativa para el Desarrollo, compuesto por cinco Capítulos y nueve apéndices:

Capítulos:

1. Antecedentes
2. El objetivo de la Reforma Administrativa: La Administración Pública para el Desarrollo
3. La Reforma Administrativa y la Planificación del Desarrollo
4. La Estrategia de la Reforma Administrativa
5. La Programación de la Reforma Administrativa

Apéndices:

1. Las Transformaciones de la Administración Pública para el Desarrollo (Allan Brewer-Carías)
2. La Reforma Administrativa, parte IV, B, del Programa de Gobierno de Rafael Caldera
3. Reforma Administrativa en Venezuela. Puntos de coincidencia (Tomás Polanco)
4. Decreto N° 28 del 9 de abril 1969 (Adscripción de la CAP a CORDIPLAN)

⁴¹ *Ídem.*, p. 32.

5. Decreto N° 103 del 23 de julio 1969 (Reglamento de la CAP)
6. Decreto N° 141 del 17 de septiembre de 1969 (Instrumentación de los mecanismos de Reforma Administrativa)
7. Instrucción RA-1 del 13 de mayo de 1970 (Lineamientos generales de la Reforma Administrativa)
8. La Reforma Administrativa, Capítulo VI del IV Plan de la Nación (1970-1974)

Segunda parte: La Reforma Estructural, compuesto por tres Capítulos y doce apéndices:

Capítulos:

1. Introducción
2. La Reforma Macro Estructural
3. La Reforma Micro Estructural en los Ministerios

Apéndices:

1. Decreto N° 72 del 11 de junio de 1969 sobre Regiones Administrativas
2. Decreto N° 140 del 17 de septiembre de 1969 (Reglamento de delegación de firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional)
3. Decreto N° 280 del 8 de abril de 1970 (Reglamento de Coordinación y control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública)
4. Comunicación N° 961 de 12 de mayo de 1970 del Presidente de la CAP al Jefe de CORDIPLAN sobre la Reforma Micro Estructural en los Ministerios
5. Comunicación N° 22 del 11 de enero de 1970 del Presidente de la CAP al Jefe de CORDIPLAN sobre la creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano
6. Decreto N° 539 del 10 de febrero de 1971 (Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios)
7. Decreto N° 540 del 10 de febrero de 1971 (Reglamento Orgánico del Ministerio de Obras Públicas y Resoluciones complementarias)
8. Decreto N° 746 del 29 de septiembre de 1971 sobre la creación en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos de la Dirección de Coordinación, Inspección y Control de los bienes afectos a reversión.
9. Comunicación N° 1165 del 19 de noviembre de 1971 del Presidente de la CAP al presidente del Banco Central de Venezuela sobre la naturaleza jurídica de esa institución
10. Comunicación N° 690 del 1 de septiembre de 1971 (Se comisionó al Ministro de Sanidad para proponer medidas para el establecimiento de Sistema Nacional de Salud)
11. Decreto N° 929 del 5 de abril de 1972 (Reglamento de Regionalización Administrativa)
12. Proyecto de Ley Orgánica del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico

Tomo II: Tercera parte: La Reforma Funcional

Cuarta parte: La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración

Quinta parte: Conclusión

Tercera parte: Reforma Funcional, compuesta por ocho Capítulos y ocho apéndices

Capítulos:

1. Introducción
2. La Reforma del Sistema de Planificación
3. La Reforma del Sistema de Presupuesto
4. La Reforma del Sistema Estadístico
5. La Reforma del Sistema del Sistema de Contabilidad Pública
6. La Reforma del Sistema de Comunicación Pública
7. La Reforma del Sistema de Compras y Suministros
8. La Reforma del Sistema de Informática

Apéndices:

1. Documentos que motivaron la Resolución del Consejo de Ministros de julio 1970 para la creación de Oficinas Sectoriales Básicas de Coordinación y Presupuesto
2. Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto
3. Relación N° 20 de CORDIPLAN del 15 de julio 1971 sobre el Comité de Enlace para Asuntos Estadísticos
4. Proyecto de Reglamento de compras y Suministros de la Administración Pública nacional, sometido a la consideración de CORDIPLAN por la CAP
5. La Información Administrativa en la Administración Pública
6. Resolución del Consejo de Ministros del 8 de diciembre de 1971 sobre la Información Administrativa y las relaciones entre la Administración y e público
7. Justificación económica del procesamiento automático de datos
8. Cláusulas de Condiciones Generales mínimas (contrato tipo) para los contratos de arrendamiento de equipos de procesamiento de datos

Cuarta parte: La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración, compuesta por seis Capítulos y cinco apéndices

Capítulos:

1. Introducción
2. El Régimen Jurídico de la Administración Pública Nacional
3. El Régimen Jurídico Orgánico de las Entidades Descentralizadas
4. El Régimen Jurídico de los Procedimientos Administrativos

5. El Régimen Jurídico de la Jurisdicción Contencioso Administrativa
6. El Régimen Jurídico de la Jurisdicción Constitucional

Apéndices:

1. Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional
2. Proyecto de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas
3. Proyecto de Ley de procedimientos Administrativos
4. Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa
5. Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional

Quinta Parte: Conclusión y Apéndice

1. Proyecto de Decreto Reglamentario de los Instrumentos de Reforma Administrativa
8. *Consideraciones acerca de la Conclusión del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*

La principal conclusión del Informe fue convertir a la Administración Pública en el principal motor del desarrollo nacional. Con la Administración pública tradicional era tarea prácticamente imposible que el Estado se convirtiera en un agente de cambio y de transformación social y económica. De allí que el Informe planteó que la Reforma Administrativa constituye un paso importante pero no el único para alcanzar los objetivos propuestos de un desarrollo sostenible en el tiempo y con resultados de bienestar para la población.

Esta conclusión de convertir a la Administración en motor del desarrollo nacional debía convocar a todos los sectores del país, dejando de lado intereses sectarios y particulares. La Reforma de la Administración si bien nace del Poder Ejecutivo requiere para su impulso y ejecución de la participación del Poder Legislativo “*quien debe sancionar el cuerpo de leyes necesarios para producir la transformación deseada en la Administración Pública.*” El IV Plan de la Nación al referirse a este aspecto comenta “*Para la ejecución del Plan General de Reforma Administrativa se requerirá de la aprobación legislativa, sea con ocasión de la modificación de las diferentes leyes que regulan el funcionamiento de nuestra Administración o de la promulgación de las nuevas leyes que requiera la ejecución de la reforma, sea con motivo de las asignaciones presupuestarias a que hubiere lugar.*”

Otro aspecto de la conclusión es la necesidad de consolidar en un solo cuerpo normativo los Decretos 103 del 28 de julio de 1969 y el Decreto 141 del 17 de septiembre de 1969, para establecer un sistema integrado de las reformas a nivel macro y micro administrativo que permita continuar la programación de acuerdo a los lineamientos establecidos. “*En este sentido, conforme a la estrategia de participación definida en la Primera Parte de este Informe, una de las medidas a ser instrumentadas en el futuro inmediato, habrán de ser las que conllevan a una adecuada participación de los organismos que integran los diversos sectores, en la definición exhaustiva de los sistemas sectoriales, y de los diversos organismos públicos, en la reforma de los sistemas funcionales o instrumentales.*”⁴² De allí que se plantee la creación de Consejos Nacionales por cada uno de los sectores de actividad pública, presididos por el Ministro del sector e integrado por los organismos de la Administración Central o Descentralizada que participen en las actividades sectoriales.

⁴² *Ibid.*, Tomo II, p. 565.

En criterio de la CAP la reforma de los instrumentos antes señalados significaría “el mejor índice para el futuro desarrollo en Venezuela de esta urgente tarea de transformar la Administración Pública para el desarrollo, con la cual están comprometidos el gobierno actual y la nación entera.”

III. ANÁLISIS EN PERSPECTIVA DEL INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

1. *La Venezuela de finales de los 60*

Llegaba a su final el mandato de Raúl Leoni, se juramentó como Presidente el 11 de marzo de 1964 y su período de gobierno ha sido considerado como una etapa de concordia y entendimiento. En 1968 Venezuela se convirtió en el mayor exportador de petróleo a nivel mundial; la producción de hierro alcanzó ese año más de 16.000.000 toneladas y la Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) obtuvo utilidades por veinticuatro millones de bolívares. El crecimiento del PIB llegó al 6,5% anual, destacándose el desarrollo agroindustrial y el crecimiento del empleo y a pesar de esos números el candidato, de Acción Democrática, Gonzalo Barrios perdió las elecciones de diciembre de 1968 frente al candidato socialcristiano Rafael Caldera. Le correspondió al nuevo Presidente consolidar el proceso de pacificación iniciado en el gobierno anterior con la Ley de Conmutación de Penas. Bien se ha expresado “*Rafael Caldera obtiene el triunfo con el 27% de los votos para presidente y un apoyo parlamentario no sólo débil (22% de votos para el Congreso, asambleas legislativas y concejos municipales) sino fragmentado, ya que una importante proporción de los parlamentarios que fueron elegidos en las planchas de COPEI no eran miembros de ese partido. De factores como éstos, aunado al fuerte liderazgo que Caldera ejerció en COPEI y al notable prestigio nacional e internacional de este líder, resulta un rasgo importante de su gobierno la <<brillantez>> presidencial convertida en la principal fuente de poder y prestigio del mismo.*”⁴³

Una de sus promesas electorales fue la Reforma Administrativa, esto era la revisión y adaptación de las estructuras políticas y administrativas del Estado a las exigencias del momento. Para el cumplimiento de esta oferta programática tuvo el tino de convocar a un equipo multidisciplinario de hombres y mujeres coordinado por el profesor Allan-R. Brewer-Carías.

2. *Entre las esquinas de Bolsa a San Francisco en Caracas*

Una vez más la antigua casona colonial, antaño sede de la Universidad Central de Venezuela, convertida hoy en el Palacio de las Academias, fue testigo de una conferencia dictada el 29 de mayo de 1968 por el joven profesor Allan Brewer-Carías, titulada *Una Revolución para el Desarrollo*. En ella dibujó las grandes líneas de un proyecto que iba a apropiarse de varios años de su vida profesional.

Allí hablo con el entusiasmo de un converso “Todas esas reformas, todas esas transformaciones deseadas en las estructuras e instituciones políticas, sociales y económicas, tiene evidentemente su origen, en la necesidad de adaptarlas a los cambios operados en las realidades socio económicas en los últimos años. Puede decirse que estas transformaciones son de tal naturaleza, que jamás se habían operado en la historia de la humanidad en un lapso tan corto.”

El conferencista abordó un tema que en plena guerra fría produciría escozor en algunos liberales de convicción “*La intervención estatal es una realidad, y en efecto, en la actualidad, pocos campos o sectores de nuestra vida económica y social escapan de una injerencia*

⁴³ Fundación Polar. *Op. Cit.*, tomo I, p. 590.

del Estado o al menos de la presencia del Estado.” Pero de inmediato trae a consideración las nuevas corrientes que en el mundo político luchan por imponerse “*De ahí las nuevas tendencias –como la de la reciente doctrina alemana– de considerar en la actualidad al Estado no ya como Estado liberal-burgués de derecho sino como Estado social de derecho, y como la de la doctrina anglosajona que ha venido propugnando la noción sustitutiva del Welfare State, Estado de bienestar, o Estado benefactor.*” Brewer en su conferencia se refirió al Estado social de derecho, concepto jurídico y político que buscaba superar los esquemas abstencionistas del Estado liberal burgués y que diez años más tarde sería consagrado en la Constitución Española de 1978 “Artículo 1. 1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.”⁴⁴

El conferencista abordó el tema del desarrollo de los países del tercer mundo desde una óptica que iba más allá de las tesis economicistas. “*Ciertamente que con esta palabra nos han invadido los economistas, y por ello, se trataba hasta hace muy poco de una palabra tabú para los juristas*” y en tal sentido profundiza en su contenido “*Desarrollo en este sentido es sinónimo de progreso, pero de progreso comparado con metas ya logradas por otros países. El desarrollo entonces, no es un fin en sí mismo, sino un medio de satisfacer aspiraciones humanas, por lo que en nuestros países, es un medio para la reforma social y no otra cosa precisa la Constitución de Venezuela...*”⁴⁵

Brewer-Carías en su novedoso planteamiento ubicó la reforma de la administración pública venezolana dentro de un contexto político, social y económico, de un país subdesarrollado que busca afanosamente superar situaciones de pobreza, desigualdad y dependencia económica. El elemento jurídico, entre ellos la reforma de la Administración Pública, debería convertirse en instrumento eficiente para alcanzar los fines del Estado contemplados en la Constitución.

Brewer estaba convencido que el Estado debía asumir la conducción del proceso de cambio social, económico y político, de allí que sin adorno alguno plantea “*En el proceso de desarrollo al que deben incorporarse todos los países latinoamericanos, el papel del Estado, por tanto, tiene que ser un papel preponderante. El debe comenzar por precisar una “política de desarrollo” definida, coherente y nacional, a través de la cual se creen las condiciones favorables al proceso...*”⁴⁶ Por otra parte dirige sus baterías a quienes considera responsables de la situación de subdesarrollo “*De ello resulta por otra parte que el desarrollo no se producirá en países donde la élite del poder político se oponga a ello, o en otras palabras, en países regidos más o menos por una aristocracia económica o terrateniente, con actitudes feudales hondamente enclavadas, opuestas fuertemente a la real industrialización, a la educación popular y al cambio tecnológico.*”⁴⁷

Alcanzar el desarrollo para estos países requiere de profundos cambios de las estructuras existentes que implica transformaciones en lo político, en lo económico, en lo social y cultural, “*He señalado que las consecuencias de la superación del subdesarrollo o en otras palabras, el paso de un nivel de vida menos humano a un nivel de vida más humano, al costo menos caro posible y al ritmo más rápido posible (Lebret), implican una revolución que*

⁴⁴ Constitución Española, Textos Legales, Biblioteca Nueva, 5ª edición, Madrid 2010, p. 31.

⁴⁵ Comisión de Administración Pública (1972), *Op. Cit.*, p. 38.

⁴⁶ *Íbid.*, p. 41.

⁴⁷ *Íbid.*, p. 41.

podríamos calificar de revolución del desarrollo.”⁴⁸ De inmediato comenta “*Que quede claro, en todo caso, que el término no lo utilizo para espantar burgueses, o para transigir con la moda o para conquistar simpatías marxistas.*” Y expresa que utiliza la expresión revolución porque es el término más apropiado para expresar los cambios que se tienen que producir en estos países en un futuro cercano. Quien iba a pensar que cincuenta años más tarde esa palabra dividiría al país y sería sinónimo de crisis económica, de violencia política, de resentimiento social y de militarismo corrompido.

Brewer avizoraba un crecimiento demográfico que daría origen a una “nueva faz en América latina, la faz del pueblo, pobre y abrumadoramente mayoritario”. Pero por otra parte oteaba en el futuro cercano la verdadera “revolución” que habría de producirse a nivel mundial y que daría pie a la “globalización”, “una realidad científico-tecnológica, que ha conducido a que el futuro del mundo en los próximos treinta años sea materialmente impredecible desde el punto de vista de las comunicaciones y del imperio de los ordenadores”. Brewer mostró su preocupación por el creciente desnivel entre los países desarrollados y subdesarrollados, y entre los estratos de una minoría privilegiada y una mayoría carente de elementales beneficios sociales. Frente a esa realidad planteó la revolución del desarrollo mediante una reforma de las estructuras sociales, económicas y políticas para que se conviertan en motores del desarrollo.

Brewer planteó un tema capital, que sigue siendo punto central en la agenda de cambio transformador de todos los países, la educación. “*De ahí que no sea exagerado afirmar que la base primordial de la adquisición de un alto nivel de vida, radica en el nivel educacional de la población, y este nivel educacional sólo puede lograrse a través de la reforma de la estructura del sistema de la educación, para eliminar el analfabetismo, el ausentismo escolar y la enseñanza mucha veces clasista.*”⁴⁹

La materia económica no escapa del interés del conferencista. Planteamientos polémicos como “nacionalización y control por el Estado de algunas grandes empresas indispensables al desarrollo, superación de las empresas individualistas y participación de los trabajadores en su gestión, planificación del uso de la tierra, etc.”⁵⁰ Ideas tales como la regulación de las inversiones extranjeras, o en materia bancaria, o en la reforma de la estructura agraria o de integración económica, fueron expuestas con rigurosidad intelectual, lo que mereció el respeto del mundo académico y político independientemente de simpatizar o no con el contenido de las mismas. Lo que asombra y admira en esta hora menguada de la Venezuela de la segunda década del siglo XXI, es el nivel de los planteamientos y el conocimiento de la realidad de una Venezuela que avanzaba a paso firme hacia metas de desarrollo integral con fuerte acento social y dentro de un modelo democrático, bajo la Constitución de 1961.

Brewer graduado de abogado con honores en la Universidad Central de Venezuela en 1962 y recibido como Doctor en Derecho en 1964 por la misma Universidad, visualiza al Estado como el eje de las transformaciones sociales, políticas y jurídicas: “*El Estado en nuestros países debe ser pues, el agente del desarrollo; y no un agente secundario o de menor cuantía, sino todo lo contrario. Para ello ciertamente que debe comenzar por formular*

⁴⁸ *Íbid.*, p. 42.

⁴⁹ *Íbid.*, p. 44.

⁵⁰ *Íbid.*, p. 44.

*políticas, es decir, por planificar el desarrollo, y debe fortalecerse de manera que pueda llevar a cabo las reformas que ese desarrollo implica.*⁵¹

Reconoce en su exposición que su generación ha visto el cambio del orden económico y social que se ha producido en estos países durante los últimos quince años, pero han sido respuestas insuficientes que no han resuelto los problemas sociales debido a fallas instrumentales e institucionales. En tal sentido afirma que es *“incomprensible que muchos de los dirigentes de estos países latinoamericanos todavía sigan pretendiendo dirigirlos con métodos, mecanismos e instituciones decimonónicas, que fueron los que ellos conocieron y a través de los cuales se formaron, y en algunos casos, por fuerza de aspectos políticos internos, añoraron.”*⁵²

En el caso de Venezuela afirmó que esa manera de conducir al país mediante instituciones políticas y administrativas inadecuadas, ha generado el descrédito de esos mecanismos como consecuencia de una ausencia de decisiones políticas y de mando. Sin ambages afirmó *“En este sentido, puede decirse que una de las características resaltantes del Estado venezolano en los últimos años ha sido precisamente esa: la ausencia de decisiones políticas, y por tanto de mando; y como ha dicho Philip Selznich “si falta el mando cuando es necesario, la institución comienza a ir a la deriva, expuesta a las presiones que encuentra en su camino e influida por tendencias oportunistas de poco aliento.”*

Brewer plantea que la ausencia de definiciones políticas y administrativas de largo alcance por parte del Estado, produce también una debilidad del poder público *“frente a las inevitables y muchas veces necesarias presiones de los grupos de intereses de la comunidad.”*

Al abordar el tema de la Reforma de la Estructura Estatal, reafirmó su idea que el desarrollo integral en estos países requiere de reformas estructurales las cuales deben ser dirigidas y orientadas por el Estado. Para lograr ese objetivo se debe imponer una reforma de las estructuras políticas del Estado y de su mecanismo de acción más directo la Administración. *“El Estado entonces, insistimos, no debe esperar al cambio total de la realidad socio-económica para transformarse, sino que debe adelantarse a esos cambios y transformándose, motorizarlos. Los políticos por su parte, ya que el Estado está en manos de hombres políticos, deben en esa forma asumir el desarrollo.”*⁵³

Brewer plantea con insistencia que de nada vale transformar las instituciones políticas del Estado si no va acompañada de una reforma del principal instrumento operativo del mismo, esto es la Administración Pública. *“La reforma de nuestros servicios administrativos por tanto debe ser llevada a efecto, al mismo tiempo que la de nuestras instituciones.”*

La nuez del planteamiento del joven profesor de Derecho Público es que nada se lograría transformando las instituciones políticas y fortaleciendo el poder del Estado sin una verdadera reforma de la Administración, en tal sentido afirmó *“ Sin reforma administrativa no hay ni puede haber desarrollo, y la reforma administrativa no es otra cosa que “la acción permanente y sistemática de revisión, sustitución o mejoramiento de los órganos administrativos, de su actividad y de los métodos que utilizan.” En virtud de una nueva concepción política del Estado y su función.”*⁵⁴

⁵¹ *Ibid.*, p. 47.

⁵² *Ibid.*, p. 48.

⁵³ *Ibid.*, p. 51.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 53.

Este planteamiento que hoy no parece tan novedoso, si lo era y mucho hace cincuenta años, y más proviniendo de un joven abogado y profesor de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela. La novedad consistió fundamentalmente en señalar que el desarrollo de estos países latinoamericanos no es un concepto meramente económico, sino que incorpora todos los sectores y niveles de la sociedad. La novedad consistió en que para alcanzar ese desarrollo se requería una transformación de las estructuras tradicionales del Estado para convertirlo en el eje del desarrollo integral. La novedad consistió en afirmar que no bastaba la transformación de las estructuras políticas del Estado sino iba acompañado de una profunda reforma de la Administración Pública para convertirla en instrumento idóneo, eficaz y eficiente al servicio del desarrollo del país.

Brewer planteaba que el desarrollo integral no sería alcanzado como producto de la casualidad ni de la inercia, pues solo mediante la formulación y la ejecución del Plan de Desarrollo podría conseguirse ese objetivo. Plan que debía ser producto de una amplia consulta nacional y donde se enunciarían políticas públicas a ejecutarse por una Administración eficaz. *“Esta reforma administrativa para el desarrollo o, en otras palabras, esas transformaciones de la administración pública para el desarrollo, en mi criterio deben llevarse a cabo bajo dos ángulos netamente diferenciados: un ángulo estructural y un ángulo funcional. La reforma administrativa abarca entonces dos subclases: una reforma estructural y una reforma funcional.”*⁵⁵

La reforma estructural se refiere a la revisión del aparato administrativo desde el punto de vista orgánico y administrativo. Esto es distribución racional de las funciones públicas entre los distintos entes y organismos del Estado. Sin olvidar que la Administración venezolana ha crecido de manera desordenada e inorgánica solapando funciones y atribuciones. De allí la necesidad de una reorganización estructural que evite duplicidad y dispersión de cometidos. Se plantea entonces que la reforma estructural debe comprender no solo al Consejo de Ministros, sino a los niveles superiores de la Administración, estructuras ministeriales, a la administración autónoma, a las administraciones regionales y locales. En tal sentido expresó el conferencista *“En efecto, los niveles de la administración que actualmente existen, han surgido más como remedio a situaciones urgentes, que como resultado de un plan estructural global. Coinciden en esta forma, un Consejo de Ministros cuyas funciones nunca se han precisado con exactitud, con organismos como CORDIPLAN o la Comisión de Administración Pública, que pretenden ser reflejo de la realidad actual.”*⁵⁶

En opinión de Brewer el mecanismo de reestructuración de los niveles superiores de la Administración debían concretarse a través de la creación de organismos adscritos al Presidente de la República y que serían: el organismo de planificación, el organismo para la reforma administrativa y la Secretaría de la Presidencia. En relación al organismo para la planificación, deberá tener a su cargo la elaboración y control de la ejecución de los planes de desarrollo económicos y la elaboración y coordinación de los planes de desarrollos físicos y urbanos. Este organismo debía absorber las funciones de CORDIPLAN.

La reforma funcional debe orientarse a la racionalización de los sistemas, métodos y procedimientos de la actividad administrativa, esto es la adaptación de los métodos y procedimientos de trabajo de la administración pública las nuevas técnicas para mejorar la eficacia y productividad. En tal sentido expresó *“Por ello, la reforma orgánica y burocrática, por sí solas, no darían lugar a una mayor eficacia o rendimiento administrativo, si no están acom-*

⁵⁵ *Íbid.*, p. 54.

⁵⁶ *Íbid.*, p. 55.

*pañados de una reforma funcional que tienda a la racionalización de competencias y en su caso, a su delegación, desconcentración o descentralización; y al perfeccionamiento y tecnificación de los procedimientos y métodos incorporando a los mismos los adelantos de la tecnología y mecanización.*⁵⁷

En la conclusión expresó con la vehemencia que caracterizó su conferencia, “*o reformamos las estructuras políticas y administrativas y nos incorporamos al desarrollo, o no comprendemos la necesidad de esos cambios, y simplemente perecemos.*” Brewer estaba convencido de la necesidad, de la urgencia de los países latinoamericanos de alcanzar el desarrollo para superar las graves desigualdades sociales y económicas, y conseguir mejores niveles de vida para toda la población, de allí que la única alternativa era lograr el desarrollo, pero alcanzarlo requería, exigía “una serie de reformas estructurales, un cambio en definitiva, que sólo puede llevarse a cabo mediante mecanismos de planificación y con una intervención y conducción de un Estado renovado, renovador y reformista, que debe comenzar con dotarse de un instrumental adecuado para sus nuevas funciones, mediante la reforma de sus estructuras administrativas. ***La conclusión que de ello puedo sacar surge de los dos extremos del razonamiento: no puede haber desarrollo, no puede haber reformas de estructuras, sin adecuados mecanismos administrativos que las viabilicen.***”⁵⁸ (Negrillas agregadas)

Esta conferencia leída el 29 de mayo de 1968 en el Palacio de las Academia, es un documento de trascendental importancia, por primera vez en el país se planteaba el tema de la Reforma del Estado y de la Reforma de la Administración con profundidad conceptual, enmarcado dentro de los profundos cambios políticos, sociales y económicos de aquellos convulsionados años en Latinoamérica, y procurando mantener el equilibrio entre la presencia de un Estado cada vez más intervencionista y una sociedad celosa del respeto de sus derechos. Su autor Allan R. Brewer-Carías fue un aventajado estudiante en la Facultad de Derecho (Hoy Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas) de la Universidad Central de Venezuela. En tercer año de la carrera entró a formar parte como auxiliar de investigación del Instituto de Derecho Público, bajo la dirección del maestro Antonio Moles Caubet con la asistencia del profesor Juan De Stefano, “dos destacados universitarios que por diferentes motivos y provenientes de distintos países, afortunadamente llegaron a nuestras tierras a pasar su obligado exilio.”⁵⁹ Graduado con honores en 1962; fue becado en Francia por la U.C.V. para realizar estudios de postgrado, gracias a la política de premiar a estudiantes sobresalientes con el objetivo de preparar personal de investigación en materia jurídica.

En el año 1968 apenas tenía una corta experiencia dentro de la Administración, había sido Asesor Jurídico de la Gobernación del Distrito Federal y del Consejo Supremo Electoral (1965-1968), pero su buen criterio jurídico y sólida formación académica ya lo acreditaba como un distinguido profesor y competente abogado. La conferencia del 29 de mayo de 1968, fue sin duda un punto de inflexión en su carrera profesional.

⁵⁷ *Íbid.*, p. 70.

⁵⁸ *Íbid.*, p. 71.

⁵⁹ Brewer-Carías, A. “Perspectivas históricas sobre el Instituto de Derecho Público y el Derecho Administrativo, y su rol en la enseñanza universitaria en Venezuela”. Publicado en la obra *Cien Años de la Enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela (1909-2009)*. Tomo I, Ediciones FUNEDA, Caracas 2011, p. 18

3. *Dos voluntades y una decisión política: La Reforma de la Administración Pública Nacional*

No es frecuente en Venezuela la coincidencia entre el mundo académico y el mundo político. En el caso en estudio, Rafael Caldera uno de los candidatos presidenciales en las elecciones de 1968, tenía acrisoladas credenciales académicas amén de una sólida trayectoria política como fundador del partido socialcristiano COPEI. Es de imaginar el conocimiento personal y el respeto intelectual entre Caldera y Brewer. Ambos profesores en la Facultad de Derecho de la U.C.V. y con numerosos amigos en común. De allí que no sería extraño que Caldera conociera los planteamientos de Brewer con anterioridad a 1968. Lo cierto es que muchas de las ideas sobre La Reforma Administrativa de la conferencia dictada en el Palacio de las Academias fueron recogidas en el Programa de Gobierno de Caldera (1969-1974).

Caldera mantuvo durante su primer gobierno una comunicación directa y semanal con los medios de comunicación social, bien lo expresó Luis Alberto Machado, Secretario de la Presidencia, “Fiel a las promesas formuladas en los días de su campaña electoral, Rafael Caldera realiza el ofrecimiento de gobernar en “constante diálogo” con su pueblo. La continua comunicación del gobernante con los gobernados entendida como primordial obligación, es símbolo de entregarse a cumplir el mandato constitucional, con la mira puesta en la comprensión de los deseos, aspiraciones y necesidades del país.”⁶⁰

En la rueda de prensa del 18-09-1969, Caldera en la exposición inicial se refiere al tema de la reforma administrativa en los siguientes términos “*Otro decreto importante del Consejo de Ministros se refiere a la planificación de la Reforma Administrativa. Hay un consenso unánime en que la administración pública en Venezuela está mal coordinada, desordenada: ha ido creciendo en volumen en una forma rápida, pero se rige todavía por mecanismos y planes que corresponden a la época de un pequeño Estado agrícola o ganadero que vivía de la exportación del café y del cacao y de las actividades del campo, y que tenía una organización burocrática adecuada a sus posibilidades. Se necesita una reforma a fondo, pero esta reforma debe ser bien cuidada, planificada en una forma armónica, de manera que en cada despacho oficial habrá un consejo de la reforma administrativa para que todo esto se lleve adelante, se organice en una forma sincronizada y se puedan llevar al Congreso de la República aquellas proposiciones que requieran una disposición legal.*”⁶¹ Se refería Caldera al decreto N° 103, reglamentario de la CAP y al decreto N° 141 el cual establecía los mecanismos de Reforma Administrativa, y que buscaba comprometer en ese propósito a todos los niveles de la Administración. Ambos decretos fueron publicados en la Gaceta Oficial N° 29.025 del 18-09-1969.

El 13 de mayo de 1970 Caldera pronunció un discurso con un doble motivo, primero la graduación del Curso Superior de Postgrado en la Administración Pública y segundo la firma y expedición de la instrucción sobre Reforma Administrativa. Allí manifestó su complacencia por la buena marcha, por la seriedad y por el espíritu de estudio con que se estaba llevando el proceso de la reforma administrativa. Expresó que todo el país tenía una gran esperanza y eso constituía una grave responsabilidad. Caldera explicó los tres aspectos contemplados en las instrucciones que apenas había firmado esa tarde. Por una parte, el cambio de las estructuras administrativas, sin odiosas imposiciones sino haciéndolas obedecer a un plan, pero al mismo tiempo emanadas de los propios órganos de la Administración “**es tarea difícil, pero sin**

⁶⁰ Caldera, R. *Habla el Presidente (20-03-1969/05-03-1970)*. Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas 1970, p. IX

⁶¹ *Ibid.*, pp. 343-344.

duda apasionante.” En segundo lugar el cambio de los procedimientos, muchas veces anacrónicos, pero sobretodo heterogéneos y algunas veces inconexos; y en tercer lugar el equipo humano “yo tengo fe en el equipo humano de Venezuela; pienso que tenemos una gran capacidad para aprender todo lo que pueda inventar la inteligencia humana...”⁶² Al terminar su discurso Caldera ratifica su compromiso con la Comisión de Administración Pública: “Me siento, pues, verdaderamente lleno de esperanza con la realización de este sencillo acto, y espero que los programas formulados, que los cronogramas preparados por la Comisión de Administración Pública, que tienen todo mi respaldo, sean llevados adelante con la mayor perfección posible por todos los rangos de la Administración, para que aquello que se resuelva en bien del país, se realice en un mínimo de tiempo y con un máximo de eficacia, y **hago votos porque la Reforma Administrativa en marcha, sea la gran herencia que, desde el punto de vista de la gestión de las actividades del Estado, podamos legar a los próximos gobiernos de Venezuela.**”⁶³

Caldera no era hombre de halago fácil, ni de elogio complaciente, las expresiones pronunciadas ese mayo de 1970 sin duda fueron expresión sincera de una voluntad comprometida con los profundos cambios dentro de la Administración venezolana. Brewer el otro gran protagonista de las reformas debió sentir el enorme peso del compromiso que el Presidente había puesto en sus manos y que sería el gran legado de esa Administración. Su decidida voluntad de sacar adelante esa titánica tarea lo llevó a convocar y a coordinar un equipo de trabajo multidisciplinario compuesto por hombres y mujeres comprometidos en alcanzar la meta de transformar en instrumento útil y eficiente al aparato administrativo nacional.⁶⁴

⁶² Caldera, R. *Metas de Venezuela. Selección de discursos. Segundo año de gobierno*. Volumen III. Oficina Central de Información, 1971, p. 184.

⁶³ *Ibid.*, pp. 185-186.

⁶⁴ El Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional (1972), fue el fruto de un extraordinario esfuerzo de un equipo humano, que integró a Ministros, directores generales, directores de línea, a funcionarios de distintos niveles de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN); profesores de la Universidad de Pittsburgh (Saul M. Katz), Director del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública Proyecto 214 de la Organización de los Estados Americanos (Moisés Lichmajer); Brewer asistió a numerosos encuentros internacionales que le permitió enriquecer el proyecto venezolano, entre ellos Primer Seminario Regional Centroamericano sobre Reforma Administrativa celebrada en San José Costa Rica en julio de 1971, donde se expusieron los modelos peruanos, mexicanos y venezolanos de reforma administrativa. Intercambios con el Instituto Nacional de Planificación del Perú y la Dirección de Estudios Administrativos de la secretaría de la Presidencia de México, que le permitieron visualizar “que está en proceso de gestación un modelo latinoamericano de Administración Pública y de su reforma, que deberá ser definitivamente elaborado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con sede en Caracas, que el gobierno venezolano está promoviendo en la región.” La colaboración de la Embajada de Francia es especialmente reconocida en El Informe. Visitó a Venezuela en 1969 Henri Roson miembro del Consejo de Estado y quien era Director General de Seguridad Social del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de Francia. Numerosas fueron las visitas de funcionarios y de cooperantes técnicos franceses quienes se integraron a los equipos técnicos de la CAP. Hace un reconocimiento especial a Robert Boucher a quien califica como el “artífice de toda esa cooperación” y que se desempeñaba como Consejero Cultural y de Cooperación Técnica de la Embajada de Francia en Venezuela. No es de extrañar esta especial vinculación de Brewer con Francia pues en ese país había realizado estudios de postgrado oportunidad que aprovechó para cultivar relaciones académicas e institucionales. Mención especial mereció las distintas misiones de funcionarios de la ONU, quienes prestaron valiosos apoyos. Reconoció la asesoría de José María Jácome, antiguo Director de la Reforma Administrativa del Ecuador y experto de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas. De la

Entre los reconocimientos de Brewer a distintas personalidades por su colaboración en la concepción y elaboración del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional (1972) destaca Enrique Pérez Olivares, en ese momento Ministro de Educación de Caldera, integrante del Directorio de la CAP, dirigente de reconocida trayectoria de COPEI, y de quien afirma Brewer “*por la confianza que siempre ha depositado en mi trabajo, desde mucho antes de que estuviésemos junto en el Directorio*”. Igualmente reconoce a Luis Enrique Oberto, Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN) hasta el 13 de abril de 1972, dirigente de COPEI y coordinador del Programa de Gobierno de Caldera, “*por todo el apoyo que me prestó cuando tuvo a su cargo la jefatura de CORDIPLAN, organismo al cual está adscrito la CAP. Nuestras conversaciones semanales sostenidas durante casi tres años me permitieron, no solo informarlo de todas las ideas y proyectos que íbamos desarrollando en la Comisión, sino también recibir*

misma manera mencionó al profesor Chi-Yi-Chen, Sergio Chaparro y a su amigo Ramón Martín Mateo, catedrático de Derecho Administrativo de la universidad de Bilbao. Brewer hace mención especial al equipo del Instituto de Derecho Público de la U.C.V., con quienes mantenía estrechos nexos académicos y personales. Manuel Rachadell, quien se desempeñó como Director de la Escuela de Administración Pública y fue un invalorable apoyo en todo lo referente a la formación, capacitación y desarrollo de los funcionarios públicos venezolanos, igualmente a Nelson Socorro, quien se desempeñó como eficiente Director Nacional de Organización de la CAP. Mencionó a su equipo de directores que lo acompañaron en sus tareas de Presidente de la CAP: Teodoro Angeli, Ligia Valladares de Salcedo, Ezra Mizrahi, Armida Quintana, Alberto J. Rodríguez Marciales, Juan Sebastián Narváez, todos prestigiosos profesionales y muchos de ellos docentes universitarios y compañeros de cátedra de Brewer. Igualmente destacó en el área de organización el trabajo de los profesionales: Tulio Monsalve, Norma Izquierdo, Orestes Parilli, José Rafael Betancourt y Josefina Calcaño de Temeltas; en el área de sistemas los profesionales: Rafael Gómez López, Rosa Font de Pérez, María Ortega de Naranjo, Raquel Villalobos, Orest Kariakin, Federico Sandoval, Enid Ferraro, Gilberto Trujillo y Olga Rodríguez Marval. En la oficina de Información de la CAP se mencionan a Luken Quintana, Alejandro Alfonzo, Hermann García R. y Mariano Díaz (responsable de los diseños de las publicaciones). Brewer mencionó a quienes desde fuera de la CAP le formularon comentarios sobre El Informe Preliminar de la Reforma Administrativa (Cuadernos Verdes): Héctor A. Pujol, Abigail Romero Medina, Arnoldo Gabaldón hijo, Iván Pulido, Marco Vinicio Sánchez. Agradecimientos a José Vicente Rodríguez Aznar, José Gabaldón Anzola, Oswaldo Padrón Amaré por sus observaciones y consejos atinados; al maestro Antonio Moles Caubet, Director del Instituto de Derecho Público “de quien tanto he aprendido en los doce años que llevo trabajando con él”; a Pedro Pablo Azpúrua y Francisco Aguerrevere de COPLANARH, a Cecilia Sosa (su colaboradora en el Instituto de Derecho Público), a Luisina Martínez de Taboada (profesora de la Escuela Nacional de Administración Pública). Al maestro Pedro Grases “quien tanto me ha estimulado en esta “quijotesca” tarea, como él lo ha calificado, de intentar programar la reforma de la administración pública venezolana”. No podían faltar los servicios administrativos de la CAP (Marcelo Castro, Manuel Rodiz). A sus secretarías: Maura Rubio M. Y América Omaña de González “toda la colaboración prestada en los casi tres años en que han trabajado en la Presidencia de la CAP por la paciencia en la transcripción de tantos y tantos proyectos y borradores...”; al cuerpo secretarial: Alicia Milano, Ana Mercedes Hernández, Briceida González, Doris Sierra, Estela Ferrer, Ivonne Morán, Nelly Campos, Leda Portillo, Luzmelia de Ardon, Olga de Rodríguez y Rosa Trejo. Finalmente agradeció a su familia “Un último agradecimiento, y no por ello menos importante. Este Informe ha significado innumerables e incontables horas de trabajo, reflexión y preocupación, muchas de las cuales fueron sustraídas al tiempo que debía ser dedicado a la familia. Por tanto, ha sido solo la permanente y esencial comprensión de mi esposa, y por ella, de mis hijos, el factor fundamental para que pudiera dirigir esta investigación...” Informe Sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional (1972) Comisión de Administración Pública. Tomo I, pp. XXXIII-XXXIX.

*adecuadamente las orientaciones del Presidente de la República, y él mismo, estimaron conveniente formularnos.”*⁶⁵

El Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional (1972) constituye un ejemplo de la capacidad de trabajo en equipo, del ingenio creativo y del carácter indolegable ante las dificultades de los venezolanos. En relación al trabajo en equipo nunca antes se había reunido en Venezuela un grupo tan calificado de profesionales para acometer tarea tan ambiciosa. Muchos de esos jóvenes colaboradores prestaron en los años subsiguientes servicios positivos al país bien desde el campo público como privado, todos ellos tuvieron un común denominador, el haber formado parte de la edad de oro de la Comisión de Administración Pública, bajo la dirección de Brewer-Carías. El ingenio creativo permitió abordar problemas al parecer insolubles, solamente la idea de atacar la reforma desde la base de la Administración y no pretendiendo imponer soluciones desde el vértice de la misma, generó expectativas favorables y desarmó a los enemigos del cambio; o el acierto de vincular el proceso de reforma administrativo al concepto de planificación del desarrollo, lo que permitió que el IV Plan de La Nación (1970-1974) se convirtiera en una estrategia para el progreso y el bienestar de los venezolanos. El Informe es igualmente un ejemplo del carácter indolegable ante las dificultades, por cuanto enseñó que es solo a través del diálogo constructivo, del estudio sereno, de la reflexión profunda como pueden diseñarse políticas de largo aliento para enfrentar los inmensos retos que impone el desarrollo.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

✓ **Hoja de ruta para un desarrollo integral.** El Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional (1972) puede considerarse como la primera hoja de ruta proyectada en Venezuela para alcanzar un desarrollo integral y sostenible. Sin duda respondió a un país que venía con un fuerte impulso por hacer las cosas bien, con un sentido democrático y participativo. El Informe aportó estrategias (planificación, descentralización, descentralización); aportó conceptos (reestructuración, reorganización, tecnificación, procedimientos y recursos administrativos, formación y capacitación) y aportó criterios (sistema para la formulación de propuestas de reformas estructurales y funcionales, sectorialización y regionalización de las actividades públicas) a una Administración de corte tradicional, anarquizada por un crecimiento inorgánico y requerida de cambios sustanciales en su estructura y en su andamiaje jurídico.

✓ **El Informe y el Plan de la Nación.** El Informe propuso modernizar el sistema de planificación pública iniciada con la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Decreto-Ley N° 492 del 30-12-1958) con propuestas de sectorializar y regionalizar la planificación, y de vincularla con el sistema de presupuesto, de estadística y de reforma administrativa. De allí la articulación entre el Plan de la Nación (1970-1974) y las propuestas formuladas en El Informe. “*Sin que ello signifique acuerdo total sobre todos y cada uno de los detalles contenidos en él... La naturaleza de este Informe, así como su amplitud y magnitud, materialmente impiden que pueda haber consenso completo en relación a todos los aspectos que contiene.*”⁶⁶

✓ **El Estado en el proceso de desarrollo.** El Informe plantea un papel preponderante del Estado en las sucesivas etapas del desarrollo (diagnóstico, recopilación de información, formulación de estrategias, aprobación del Plan de desarrollo, ejecución y vigilan-

⁶⁵ *Ibid.*, p XXXIII.

⁶⁶ *Ibid.*, p. XVI.

cia). En tal sentido el Estado debe contar con un instrumento eficaz (Administración Pública) para que se convierta en el factor estratégico del proceso de desarrollo. Por tanto, el Informe propone el replanteamiento de los esquemas abstencionistas de la Administración para que el Estado asuma una mayor función intervencionista.

✓ **Reforma Estructural y Funcional.** Un aspecto sensible abordado con especial atención fue la Reforma Estructural de la Administración. Para ello se efectuó un diagnóstico de la estructura de la administración pública, *“Esto plantea la necesidad de una investigación orientada a obtener un conocimiento de la realidad administrativa del país. El diagnóstico realizado sobre este conocimiento empírico constituye la base que sustentará la concepción del plan reformista y fundamentará sus objetivos específicos.”*⁶⁷ Y de allí surgieron una serie de propuestas de reforma de los organismos de la Presidencia, de los Ministerios, de la administración descentralizada y de la administración regional.⁶⁸ En cuanto a la Reforma Funcional su objetivo fue racionalizar y perfeccionar los sistemas, procedimientos y métodos administrativos para lograr una mayor eficacia de la Administración en el logro de los cometidos sectoriales y en un mayor rendimiento del gasto público.

✓ **Un nuevo paradigma: La Regionalización.**⁶⁹ Entendida como la progresiva desconcentración de las actividades públicas nacionales hacia ocho regiones administrativas, para lograr mejorar los niveles de programación y ejecución de las actividades públicas nacionales, estatales y municipales. Así como alcanzar una mayor participación de los Estados y Municipios en los procesos de desarrollo nacional y regional, y una incorporación progresiva en los sistemas funcionales entre ellos el de planificación. Brewer-Carías en la conferencia pronunciada en el Palacio de las Academias en 1968, fue mucho más allá en relación a la regionalización y en tal sentido expresó *“Por supuesto, que una regionalización –que, establecido un sistema de planificación nacional, se hará imprescindible– conlleva una revisión total de la división político-territorial y materialmente la eliminación de los Estados, como últimos resabios de una federación que siempre fue centralista y que como tal nunca existió.”* Todavía faltaban poco más de veinte años para el proceso de descentralización que se vivió en el país a partir de la aprobación de la Ley sobre elección y remoción de gobernadores de Estado del 14.04.1989 y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, promulgada el 28-12-1989

⁶⁷ Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). IV Plan de la Nación (1970-1974). Caracas 1971, p. 155.

⁶⁸ Se destacan las reformas formuladas a la Presidencia de la República y asombra el nivel de detalle donde se abordan aspectos tales como las asesorías del Presidente, la secretaría privada y la guardia presidencial. Lo mismo podría decirse de la propuesta de la creación del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República (hasta entonces regida por la ley de Secretaría del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela del 26 de julio de 1937). En tal sentido se propuso que dicho ministro además de la coordinación de los ministros y de algunas de las oficinas centrales de la presidencia, debía tener a su cargo la Secretaría del Consejo de Ministros. El autor del presente trabajo tuvo la responsabilidad de dirigir la Oficina de la Secretaría del Consejo de Ministros (1979-1983), lo que le permitía asistir a las reuniones del Gabinete Ejecutivo y junto al Director General del Ministerio de la Secretaría y al Consultor Jurídico de la Presidencia eran los únicos funcionarios, que, no siendo ministros, asistían a las deliberaciones del más alto nivel de decisión del Ejecutivo Nacional.

⁶⁹ Mediante Decreto N° 72 de 11-06-1969, se dividió el territorio nacional en ocho Regiones Administrativas, que agruparon total o parcialmente una o más entidades federales (Capital, Central, Centro Occidental, Zuliana, Los Andes, Sur, Nor-oriental y Guayana).

✓ **Formación y capacitación de los funcionarios públicos.** Mejorar el rendimiento y eficacia de la Administración pasa por un adecuado sistema de selección y capacitación del personal, así como por una justa remuneración, estabilidad y seguridad social. La Escuela Nacional de Administración Pública constituyó un fuerte aliado en la tarea formativa y así lo atestiguan los Cursos Superiores de Postgrado en la Administración Pública organizados conjuntamente con el Centro Interamericano de Capacitación de Administración Pública de la Organización de Estados Americanos. La entrada en vigencia de la Ley de Carrera Administrativa en este período de Caldera constituyó un hito que apuntaló la reforma de la Administración coordinada por la CAP. Recordó Caldera en junio de 1973 “Que servir bien los cargos que desempeñan no es una simple cuestión de lealtad con un gobierno cualquiera, sino que es un sagrado deber para con la comunidad que les ha confiado una labor que allí los mantiene, los estimula y les ofrece una serie de ventajas para que esa labor sea bien realizada.”⁷⁰

✓ **Fundamentación jurídica del Informe. Decreto N° 287 del 27-06-1958** (La Junta de Gobierno creó con carácter de asesor del Poder Ejecutivo a la Comisión de Administración Pública). Para lograr la titánica tarea del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional se requirió un apoyo integral del Ejecutivo Nacional y en lo concreto del Presidente de la República Rafael Caldera, materializado en los siguientes instrumentos legales: **Decreto N° 28 del 09-04-1969** (adscripción de la CAP a la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República); **Decreto N° 103 del 23-07-1969** (Reglamento de la CAP en la cual se precisaron objetivos y se ordenó preparar los elementos de una política de conjunto de la función pública); **Decreto N° 141 del 17-09-1969** (Mediante el cual se establecieron los instrumentos y mecanismos de la reforma administrativa con el objetivo de comprometer en el proceso de reforma a todos los niveles de la Administración); **Decreto N° 170 del 16-10-1969** (nombramiento del Directorio de la Comisión de Administración Pública); **Instrucción Presidencial RA-1 del 13-05-1970** (Lineamientos generales de la reforma administrativa); **IV Plan de la Nación 1970-1974** (Capítulo VI La Reforma Administrativa); **Decreto N° 539 del 10-02-1971** (Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios); **Decreto N° 280 del 08-04-1970** (Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos); **Decreto N° 559 del 03-03-1971** (Reforma parcial del Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos); **Decreto N° 929 del 05-04-1972** (Reglamento de Regionalización Administrativa por medio del cual se modificó el Decreto N° 72 del 11-06-1969).

✓ **Visión prospectiva del Informe.** El objetivo central del Informe fue proponer al Ejecutivo Nacional un Plan de Reforma Administrativa y preparar los elementos de una política de conjunto de la función pública. Para alcanzar tan ambiciosos objetivos se requería una visión de Estado y una política de continuidad administrativa, que depusiera intereses sectarios tanto en lo político como en lo económico y social. Una reestructuración de la Administración en todos sus niveles y sectores requería un compromiso de largo plazo entre todos los sectores de la vida nacional. El Informe era apenas el primer eslabón de una larga cadena.

✓ **Propuestas legislativas y administrativas.** Numerosas son las propuestas que en el orden legislativo se formularon en el Informe de la Comisión de Administración

⁷⁰ Caldera, R. *Metas de Venezuela. Selección de discursos. Quinto año de gobierno.* Volumen IX. Oficina Central de Información, 1974, p. 206.

Pública. Entre ellas pueden mencionarse: **Proyecto de Ley Orgánica del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico** (Apéndice N° 12, Segunda Parte, Tomo I); **Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto** (Apéndice N° 2, Tercera parte, Tomo II); **Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional** (Apéndice N° 1, Cuarta parte, Tomo II); **Proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas** (Apéndice N° 2, Cuarta parte, Tomo II); **Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos** (Apéndice N° 3, Cuarta parte, Tomo II); **Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa** (Apéndice N° 4, Cuarta parte, Tomo II); **Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional** (Apéndice N° 5, Cuarta parte, Tomo II). En relación a proyectos de carácter administrativo se encuentran: **Proyecto de Reglamento de compras y suministros de la Administración Pública Nacional** (Apéndice N° 4, Tercera parte, Tomo II); Contrato-Tipo para los arrendamientos de equipos de procesamiento de datos (Apéndice N° 8, Tercera parte, Tomo II); **Proyecto de Decreto Reglamentario de los Instrumentos de Reforma Administrativa**; (Apéndice único, Quinta parte, Tomo II). Solo el enunciado de los proyectos legislativos indica la importancia de los temas desarrollados en las propuestas. Algunos de los proyectos mencionados llegaron a convertirse, años más tarde, en leyes al ser sancionados por el Congreso de la República durante la vigencia de la Constitución de 1961.

✓ **Una decisión política.** El 12 de junio de 1972 Brewer-Carías entregó al Presidente Rafael Caldera, en nombre del Directorio de la Comisión de Administración Pública, el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, dando así cumplimiento a lo establecido en el decreto 103 del 23 de julio de 1969. Al agradecer al Presidente expresó lo siguiente “*De no haber sido por dicho respaldo y su decidida voluntad de gobernante de iniciar y llevar adelante este complejo y delicado proceso de reforma administrativa, ejemplo hoy en América Latina, difícilmente la Comisión de Administración Pública hubiese podido desarrollar sus actividades en la forma como lo ha hecho.*” Sin duda Caldera apreció en su justa dimensión el trabajo realizado por la CAP, de allí sus palabras pronunciadas el primero de junio de 1971 “*Entre las muchas cosas que se están haciendo y cuyos resultados apenas se harán sentir, muy parcialmente, en este período constitucional, pero dejarán una huella profunda, constructiva y creadora para el porvenir de Venezuela, sin duda una de las más significativas es esta de la Reforma Administrativa.*”⁷¹

V. UNA LECCIÓN PARA LAS FUTURAS GENERACIONES

Brewer-Carías desarrolló, y continúa desarrollando, una larga y fecunda vida académica y profesional, nunca olvidó su compromiso con el país que soñó en aquella conferencia en el Palacio de las Academias en mayo de 1968. Años más tarde fue electo Senador de la República por el Distrito Federal (1982-1986), fue Ministro de Estado para la Descentralización (1993-1994), y miembro de la Asamblea Nacional Constituyente (1999). Pero sin duda su mayor obra la constituye la extensa producción intelectual donde resaltan sus más de 170 libros y numerosos estudios monográficos en temas de derecho público, así como la tarea divulgadora en la acreditada Revista de Derecho Público de la cual es su director desde 1980. Hoy a 46 años de la entrega al Ejecutivo Nacional del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional es oportunidad para rendir reconocimiento a ese jurista venezolano de talla internacional, acérrimo defensor del estado de derecho y del derecho a la democracia de los venezolanos.

⁷¹ Caldera, R. *Metas de Venezuela. Selección de discursos. Tercer año de gobierno.* Volumen V. Oficina Central de Información, 1972, p. 139.

Rafael Caldera muchos años más tarde en el invierno de su vida y reflexionando sobre su larga carrera de hombre público, escribió con el enorme sentido de compromiso que siempre le acompañó lo siguiente “*Ojalá que rompiendo nefastos precedentes (concretamente, rectificando el terrible error cometido por el presidente Chávez) los gobiernos del país dejen de deleitarse en negar, en desconocer y destruir las obras y esfuerzos realizados por sus predecesores y más bien recojan de ellos lo positivo para llevarlo hacia adelante y enfrentar lo negativo para corregirlo, sin perder la noción de la continuidad que haga progresar a Venezuela.*”⁷²

El Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional constituye un magnífico ejemplo para las nuevas generaciones de la capacidad intelectual, del ingenio creativo, y del trabajo en equipo de los venezolanos cuando son inspirados por valores trascendentes. De allí que frente al resurgimiento militarista en la Venezuela de hoy, debe exaltarse lo positivo de la República Civil y recordar como bien lo ha expresado Fernando Luis Egaña “*La trayectoria de la democracia y los valores que la sustentan tienen que defenderse con más fuerza, porque solo así se podrán establecer los fundamentos para la reconstrucción de Venezuela y su convivencia democrática.*”⁷³

⁷² Caldera, R. *Los Desafíos a la Gobernabilidad Democrática*. Biblioteca Rafael Caldera. Cyngular asesoría 357. Fundación Tomás Liscano, Caracas 2014, p. 25.

⁷³ *Íbid.*, p. 16.