

# NOTAS

## I

### LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

<sup>1</sup> Las reformas de 1960, 1963, 1968 y la que se está elaborando actualmente en 1973 fueron el fruto de la aplicación por el Ejecutivo de facultades extraordinarias que le fueron concedidas por el Congreso de la República.

<sup>2</sup> Pedro Pablo Morcillo, *El proceso de las reformas administrativas en Colombia*. Seminario interregional de las Naciones Unidas sobre reforma administrativa en gran escala en los países en desarrollo, Brighton, 1971.

<sup>3</sup> Misael Pastrana Borrero, *Actualización de la administración pública*. Secretaría de Información de la Presidencia, Bogotá, 1972; (Documentos presidenciales, núm. 7).

### LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

<sup>1</sup> Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*. Instituto de Administración Pública, México, 1973.

<sup>2</sup> Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, *Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976*. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, México, 1971.

<sup>3</sup> Alejandro Carrillo Castro, *Op. cit.*

<sup>4</sup> Ver publicaciones diversas de la Secretaría de la Presidencia.

### LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN PANAMA

<sup>1</sup> Instituto Centroamericano de Administración Pública, Segundo seminario regional de reforma administrativa (12 al 15 de abril de 1972).

<sup>2</sup> Ministerio de Planificación y Política Económica, Ley 16 (de 28 de febrero de 1973).

<sup>3</sup> Raymond Barre, *El desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

<sup>4</sup> Instituto Centroamericano de Administración Pública, *Documentos de un seminario; informe de recomendaciones y acuerdos*. San José, Costa Rica, 1971.

<sup>5</sup> Yves Chapel, "El subdesarrollo administrativo", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1966; Vol. 23, p. 3.

<sup>6</sup> Saúl M. Katz, *Enfoque de sistemas de administración para el desarrollo*. Centro Regional de Ayuda Técnica, México, s.f.

<sup>7</sup> Lo anterior no puede dejar inadvertido que existe también, con el gobierno que inició su período a partir del 11 de octubre de 1969, la administración desconcentrada (unidades regionales), administración provincial y la administración local (municipalidades y corregimientos).

<sup>8</sup> Dirección General de Planificación y Administración, *Programa de desarrollo económico y social*. Panamá, 1963.

<sup>9</sup> Decreto Ejecutivo núm. 76, diciembre 2 de 1965, artículo 30.

<sup>10</sup> Secretaría General de la Presidencia.

<sup>11</sup> Decreto de Gabinete 354 de 1969, *Gaceta Oficial* 16,505, diciembre 3 de 1969, núm. 16, p. 498.

<sup>12</sup> Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo. *Informe del seminario de reforma administrativa*. Panamá, 1970.

<sup>13</sup> Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, *Lineamientos generales para la estructuración y funcionamiento de los comités de programación*. Panamá, 1970.

<sup>14</sup> Resultado de entrevista realizada al señor Luis Moreno, Ex-jefe del Departamento de Estructuras de COFADE.

<sup>15</sup> Estos problemas fueron expuestos por el Lic. Darío E. Pitti, Ex-director de la División Técnica de COFADE.

<sup>16</sup> Resultado de la entrevista realizada al señor Pedro Roguoni, Presidente de COFADE durante el año de 1971.

<sup>17</sup> Ernesto Raúl Lamas, *Informe final de asistencia técnica a la Dirección General de Planificación y Administración*. Dirección General de Planificación y Administración, Panamá, 1970.

<sup>18</sup> Dirección General de Planificación y Administración, *La gran tarea, administración revolucionaria para el desarrollo*. Panamá, 1971.

<sup>19</sup> Hoy día Secretaría General de la Presidencia.

<sup>20</sup> *Gaceta Oficial*, núm. 13,465, febrero 11 de 1958.

<sup>21</sup> *Ibid.*, 16,344, abril 21 de 1969.

<sup>22</sup> *Ibid.*, 16,383, junio 16 de 1969.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 16,586, abril 17 de 1970.

<sup>24</sup> *Ibid.*, 16,381, junio 12 de 1969.

<sup>25</sup> *Id.*

<sup>26</sup> *Gaceta Oficial*, núm. 16,423, agosto 12 de 1969.

<sup>27</sup> *Id.*

<sup>28</sup> *Gaceta Oficial*, núm. 16,545, febrero 17 de 1970.

<sup>29</sup> *Ibid.*, 16,652, julio 22 de 1970.

<sup>30</sup> *Ibid.*, 16,675, agosto 24 de 1970.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 16,381, junio 12 de 1969.

<sup>32</sup> *Ibid.*, 16,548, febrero 20 de 1970.

<sup>33</sup> *Ibid.*, 16,441, septiembre 8 de 1969.

<sup>34</sup> *Ibid.*, 16,390, junio 25 de 1969.

<sup>35</sup> *Ibid.*, 16,294, febrero 6 de 1969.

<sup>36</sup> *Ibid.*, 16,296, febrero 10 de 1969.

<sup>37</sup> *Ibid.*, 16,523, enero 15 de 1970.

<sup>38</sup> *Ibid.*, 16,605, mayo 18 de 1970.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 16,640, junio 6 de 1970.

<sup>40</sup> *Ibid.*, 16,693, febrero 5 de 1969.

<sup>41</sup> *Id.*

<sup>42</sup> *Gaceta Oficial*, núm. 16,260, diciembre 16 de 1968.

- <sup>43</sup> *Ibid.*, 16,701, noviembre 30 de 1970.
- <sup>44</sup> *Id.*
- <sup>45</sup> *Id.*
- <sup>46</sup> *Gaceta Oficial*, núm. 16,437, septiembre 2 de 1969.
- <sup>47</sup> *Ibid.*, 16,286, enero 27 de 1969.
- <sup>48</sup> *Ibid.*, 17,276, febrero 2 de 1973.
- <sup>49</sup> *Ibid.*, 17,295, marzo 10. de 1973.
- <sup>50</sup> *Ibid.*, 17,271, enero 26 de 1973.
- <sup>51</sup> *Ibid.*, 16,285, enero 24 de 1969.
- <sup>52</sup> *Ibid.*, 16,621, junio 9 de 1970.
- <sup>53</sup> *Ibid.*, 16,318, marzo 13 de 1969.
- <sup>54</sup> *Ibid.*, 17,271, enero 26 de 1973.
- <sup>55</sup> *Ibid.*, 17,276, febrero 2 de 1973.
- <sup>56</sup> *Id.*
- <sup>57</sup> *Gaceta Oficial*, núm. 17,448, octubre 8 de 1973.
- <sup>58</sup> *Ibid.*, 16,386, junio 19 de 1969.
- <sup>59</sup> *Ibid.*, 14,339, febrero 28 de 1961.
- <sup>60</sup> *Ibid.*, 14,675, julio 18 de 1962.
- <sup>61</sup> *Informe del Contralor General de la República*. Panamá, 1972; p. 36.
- <sup>62</sup> *Ibid.*, p. 36.
- <sup>63</sup> *Ibid.*, p. 9.
- <sup>64</sup> Dirección General de Planificación y Administración, *Diagnóstico de la administración pública y planteamiento para su fortalecimiento*. Panamá, s.f.
- <sup>65</sup> *Gaceta Oficial*, núm. 17,219, noviembre 8 de 1972.
- <sup>66</sup> Dirección General de Planificación y Administración, *La gran tarea, administración revolucionaria para el desarrollo*. Panamá, 1971.

## LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA: ESTRATEGIAS, TACTICAS Y CRITERIOS

<sup>1</sup> La comisión fue creada por Decreto núm. 287 de junio 27 de 1958. (Véase en *Gaceta Oficial*, núm. 25,694 de junio 27 de 1958 y en la publicación de la CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*. Caracas, 1970; p. 35) para "estudiar la organización, los métodos y procedimientos de nuestra administración pública y las condiciones del funcionamiento público, con miras a proponer la reforma de la administración pública del país", y se le atribuyó el carácter de entidad "Asesora del Poder Ejecutivo".

<sup>2</sup> Véanse las apreciaciones de quien fue presidente de la junta militar de gobierno durante el período 1945-1947, Rómulo Betancourt, en su libro, *Venezuela, política y petróleo*, México, 1956; p. 446 y sig.

<sup>3</sup> Es de destacar por ejemplo, que los primeros directores de la Escuela Superior Centroamericana de Administración Pública (ESAP) posteriormente transformada en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) fueron venezolanos exilados al caer el gobierno de Acción Democrática en 1948 debido a un golpe militar. Véase en particular E.Tijera Paris, *Administración pública. Teoría de la estructura administrativa para el desarrollo*. Caracas, 1968.

<sup>4</sup> La independencia en Venezuela de España se produce en 1810, y en 1811 el país cuenta con su primera Constitución. En 1830 se produce la separación

de Venezuela de la Gran Colombia, pero esta fecha no puede confundirse con la independencia como lo hacen Charles Lewis Taylor y Michael C. Hudson, en *World handbook of political and social indicators*, New Haven, 1972; p. 27.

<sup>5</sup> Basta pensar, por ejemplo que entre 1930 y 1973 el presupuesto de ingresos y gastos públicos ha aumentado cien veces, pues de alrededor de 150 millones de bolívares en 1930, pasó a más de 14,000 millones de bolívares en 1973.

<sup>6</sup> En 1958 se crearon la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan) y la Comisión de Administración Pública; y, en 1970, se adscribió a la presidencia la Oficina Central de Información.

<sup>7</sup> Figura equivalente a los "établissements publics" de la administración francesa. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Les entreprises publiques en droit comparé*. París, 1968; p. 44.

<sup>8</sup> Véase el capítulo sobre la reforma de la administración descentralizada en la Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*. Caracas, 1972; Vol. 1, p. 295 y ss.

<sup>9</sup> Herbert Emmerich produjo un pequeño informe denominado "Informe sobre un estudio preliminar acerca de posibilidades de mejoras en la administración pública de Venezuela" (mayo 5 de 1958). Véase en la Comisión de Administración Pública, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*. P. 21 y ss., cit. nota 1.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>13</sup> Véase nota 1.

<sup>14</sup> *Op. cit.*, pp. 30-31. Al contrario, no aparece claro del Informe Emmerich que éste haya enfatizado sobre la necesidad de que la reforma administrativa fuera un esfuerzo fundamentalmente venezolano, como lo indica Roderick T. Groves, "Administrative reform and the politics of reform: the case of Venezuela", *Public Administration Review*, diciembre, 1967; Vol. 27, núm. 5, p. 437.

<sup>15</sup> Principalmente la Public Administration Service (PAS) de Chicago, la J. L. Jacobs and Company de Chicago y la Griffenhagen and Associates de New York.

<sup>16</sup> Estos estudios son Public Administration Service, *Organización administrativa del gobierno nacional de la república de Venezuela*. Informe de investigación (multigrafiado), marzo 1960. Public Administration Service, *Relaciones nacionales, estatales y municipales en el gobierno de la república de Venezuela*. Informes de investigación (multigrafiado), diciembre de 1959.—Public Administration Service, *Entidades administrativas autónomas*. Informe (multigrafiado); Caracas, enero 1960.—Comisión de Administración Pública. *Propuestas de una ley de carrera administrativa para el gobierno nacional de Venezuela* (multigrafiado), Caracas, 1959.

<sup>17</sup> A estos estudios es que aparentemente se refería el presidente Betancourt en su tercer mensaje al congreso en marzo 11 de 1961 cuando afirmaba que "los estudios básicos para la reforma administrativa han finalizado; el proceso de ésta se ha iniciado y en el futuro inmediato se comenzarán a sentir sus beneficios, ya que la etapa de investigación y análisis ha concluido y se tiene un diagnóstico de nuestra administración pública". Ver en Rómulo Betancourt, *La revolución democrática en Venezuela*. Caracas, 1968; Tomo 1, p. 560.

<sup>18</sup> Véase Decreto núm. 344 de noviembre 14 de 1960, en *Gaceta Oficial*,

núm. 26,406 de noviembre 14 de 1960. Véase además en el libro Comisión de Administración Pública, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*. Caracas, 1970; p. 63 y ss.

<sup>19</sup> En su discurso ante la II Convención de Gobernadores en agosto 13 de 1959 afirmaba que los resultados de las gestiones de gobierno “no serán óptimos o siquiera lo suficientemente buenos (...) si no logramos crear una eficaz maquinaria administrativa estatal. La de Venezuela no lo es”. Véase en Rómulo Betancourt, *Op. cit.*, vol. 1, p. 115.

<sup>20</sup> En su tercer mensaje al Congreso en marzo 11 de 1961, afirmaba lo siguiente: “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; que los sistemas de trabajo acarrear lentitud en los procedimientos, con los correspondientes perjuicios tanto para la administración pública como para quienes tienen que tratar con ella; que la responsabilidad por las decisiones, sean éstas importantes o rutinarias, está concentrada en los altos niveles administrativos, lo cual entraba aún más su acción y congestiona en tal forma el trabajo de los ejecutivos que los incapacita para poder afrontar la consideración a fondo de los grandes problemas”. Véase en Rómulo Betancourt, *Op. cit.*, vol. 1, p. 561.

<sup>21</sup> En efecto, en su cuarto mensaje al Congreso en marzo 12 de 1962 señalaba que “se ha repetido hasta la saciedad, si bien ciertamente no con resultados deseados, que se requiere una reforma a fondo de la administración pública. Efectivamente debo admitir que estoy satisfecho con la obra realizada en esta materia hasta la fecha”. Véase en R. Betancourt, *Op. cit.*, vol. 2, p. 413

<sup>22</sup> Cf. Roderick T. Groves, *Administrative reform and political development and change, 1970-71*; vol. 2, núm. 2, p. 46; y del mismo autor *Administrative reform and the politics of reform: the case of Venezuela*, *Op. cit.*, p. 438. Asimismo, en el estudio general de Groves sobre la experiencia venezolana entre 1959 y 1963: Roderick T. Groves, *La reforma administrativa en Venezuela 1958-1963* (multigrafiado), Caracas, 1966.

<sup>23</sup> La coalición de partidos que participaba en el gobierno de R. Betancourt contaba, por ejemplo en 1959, con el respaldo del 94% de los votos de la Cámara de Diputados; porcentaje que se redujo al 56% en 1960 con motivo de la separación de uno de los partidos que formaban la coalición gubernamental, de ésta, y una primera división del partido AD; y que quedó en el 44% en 1962 luego de una segunda división del partido antidemocrático. A esto hay que agregar que aún en los momentos en que la coalición de partidos tuvo apoyo en las Cámaras, su falta de interés político en la reforma, particularmente en lo que se refiere al área de personal y a la aprobación de la Ley de Carrera Administrativa, produjo que ésta no fuera ni siquiera discutida. Cf. Roderick T. Groves, *Administrative reform and the politics of reform: the case of Venezuela*, *Op. cit.*, p. 443.

<sup>24</sup> Véanse las referencias en el *IV plan de la Nación, 1970-1974*, Cordiplán, Caracas, 1971, p. 179.

<sup>25</sup> Véase art. 190, ord. 8o. de la Constitución.

<sup>26</sup> Roderick T. Groves, en su trabajo *Administrative reform and the politics of reform: the case of Venezuela*, *Op. cit.*, p. 439, atribuye a O. Glenn Stahl, funcionario de la Comisión de Servicio Civil norteamericana la responsabilidad

fundamental en la elaboración de dicho proyecto. Véase asimismo A. R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la ley de carrera administrativa*. Caracas, 1971; p. 174.

<sup>27</sup> Véase H. A. Pujol, *Administración para la democracia*. Caracas, 1970, donde señala que no hubo "real voluntad o intención de los gobernantes de hacer la reforma", p. 32 y que "la reforma ha dado pocos resultados porque la palabra y el compromiso (del gobierno nacional) no siempre han sido acompañados de la decisión de hacer", p. 43.

<sup>28</sup> La correlación del apoyo parlamentario del gobierno durante el período 1964-1968 también fue variable, pues si bien se inició con un 65% de los votos de la Cámara de Diputados debido a una coalición gubernamental de partidos, esa proporción se redujo al 53% en 1966 con la salida de uno de los partidos de la coalición, y quedó en un 37% en 1968 con motivo de una tercera división de Antidemocrático.

<sup>29</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*. Estrategia de la reforma administrativa en CAP, *Op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>30</sup> Coinciden con nuestra actitud de no tener *ab initio* una concepción precisa, rígida y prefijada, las apreciaciones de R. P. de Guzmán, "Administrative reform in the Philippines", *Philippine Journal of public administration*, 1968; pp. 411-412.—Yves Chapel, *Strategies et tactiques de la modernization de l'administration publique dans les pays en développement*, IISA, Bruselas, 1972; p. 64. En este sentido Yehezkel Dror insiste en que no existen estrategias óptimas y universales de reforma administrativa en "Strategies for administrative reform" *Development and change*, vol. 2, 1970-1971, núm. 2, p. 20.

<sup>31</sup> Nuestra actitud, en este sentido, coincide con el criterio de Freud W. Riggs, "Administrative reform as a problem of dynamic balancing", *National Institute of Administration and Development, Round Table on Administrative Reform and Development*, Beyrouth, abril 11-18, 1970; pp. 36-40, Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 92. Véase además, Anne F. Leemans, "Administrative reform: an overview", *Development and change*, vol. 2, 1970-71; núm. 2, p. 9. El criterio de la búsqueda de un modelo latinoamericano de administración pública que siempre guió el trabajo de la CAP puede verse en el trabajo de Manuel Rachadell, uno de mis colaboradores inmediatos en la CAP hasta 1972, y quien me sucedió en la presidencia del organismo: "Un modelo latinoamericano de administración para el desarrollo" en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1972; p. 240 y ss.

<sup>32</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, "Las transformaciones de la administración pública para el desarrollo", *Revista de la facultad de derecho*. UCV, Caracas, 1968; núm. 41, pp. 19-64. Este trabajo fue publicado en separado por la CAP bajo el título: *Una revolución para el desarrollo*. Caracas, 1970, y fue reproducido con el título: "Las transformaciones de la administración pública para el desarrollo. El caso de Venezuela, *Revista de Administración Pública*, núm. 58, Madrid, 1969; pp. 387-420. Asimismo, Brewer-Carías, *El Control de las actividades económicas del Estado de Venezuela*, C. G. R. Caracas, 1970; pp. 1-33. El trabajo señalado aparece además como apéndice núm. 1 de la primera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*. *Op. cit.*, vol. 1, p. 35 y ss.

<sup>33</sup> Véase la parte IV, B del *Programa de gobierno de Rafael Caldera, presidente de Venezuela, 1969-1974*; en la 2a. ed., OCI, Caracas, 1971; pp. 247-262,

y en el apéndice núm. 2 de la primera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 73 y ss.

<sup>34</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, "La reforma administrativa y la planificación del desarrollo económico y social", en CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, p. 41 y ss.

<sup>35</sup> Véase en este sentido las apreciaciones coincidentes de Laureano López Rodó, *La administración pública y las transformaciones socio-económicas*. Madrid, 1963; p. 80.

<sup>36</sup> Véase los comentarios en relación a la contraposición entre "administración tradicional" y "administración del desarrollo", en Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 14.

<sup>37</sup> Véase las apreciaciones coincidentes de G. Caiden, cuando señala que la reforma administrativa no es un fin en sí mismo, en "Administrative reform", *International Review of Administrative Sciences*. Bruselas, 1968; p. 347 y ss; Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 17. Asimismo las apreciaciones de A. F. Lcemans, *Administrative reform; an overview*, *Op. cit.*, p. 16.

<sup>38</sup> ICAP, *Alternativas para el desarrollo de una estrategia de la reforma administrativa*. San José, Costa Rica, 1970 (mimeografiado).

<sup>39</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, "La orientación general del proceso de reforma administrativa en Venezuela", en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela 1969-1971*. Caracas, 1971; pp. 10-11. Dicho trabajo fue publicado además en ICAP, *Reforma administrativa (documentos de un seminario)*, San José, Costa Rica, 1971, con el título: *La reforma administrativa en Venezuela a partir de 1969*; pp. 74-90.

<sup>40</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, "La reforma administrativa en Venezuela", *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique (Revue d'Administration Publique)*, núm. 11, París, 1969; pp. 41-57; y A. R. Brewer-Carías, "Reforma administrativa y desarrollo económico y social en Venezuela", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 36, núm. 1, Bruselas, 1970; pp. 34-36. Este último trabajo fue publicado con algunas ampliaciones por la CAP, con el mismo título en los *Cuadernos para la reforma administrativa*, núm. 2, Caracas, 1970, y por la Escuela Nacional de Hacienda, Caracas, 1970. Fue recogido posteriormente en el *Archivo de derecho público y ciencias de la administración*. (Directores A. R. Brewer-Carías y León Cortiñas Peláez), Instituto de Derecho Público, vol. 1, 1968-1969, Caracas, 1971; pp. 35-36. Véase A. R. Brewer-Carías, *El proceso de reforma administrativa en Venezuela*, OCI, Caracas, 1970, y con el mismo título el trabajo publicado en: *Estudios en homenaje a Laureano López Rodó*, Madrid, 1972; vol. 1, pp. 199-240.

<sup>41</sup> Véase *IV Plan de la Nación, 1970-1974*. Cordiplán, pp. 153-155. Es de destacar que, en contraste, la vinculación entre reforma administrativa y el proceso de desarrollo no se ha logrado en otros países en vías de desarrollo como los africanos, en los cuales las tentativas para lograrla han fracasado. Véase Adebayo Adedeji, *La réforme administrative en Afrique: mise au point d'une stratégie*. Documento ESA/FA/I/10, Seminario interregional de las Naciones Unidas sobre grandes reformas administrativas en los países en vías de desarrollo, 1971, Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 147 y ss.

<sup>42</sup> Véase la instrucción presidencial RA-1 en *Gaceta oficial*, núm. 1,399 extraordinario de mayo 13 de 1970. Publicada en CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, p. 31 y ss., y en el *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 123 y ss.

<sup>43</sup> Véase la referencia en el libro CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, p. 22.

<sup>44</sup> Véase en *Gaceta oficial*, núm. 28,893, de abril 11 de 1969. Véase asimismo en el libro CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, pp. 49-50; y en el apéndice núm. 4 de la primera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 107.

<sup>45</sup> Véase capítulo VI sobre reforma administrativa, del *IV Plan de la Nación, 1970-1974*; pp. 151-180. Véase también dicho capítulo en el apéndice núm. 8 de la primera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 157 y ss.

<sup>46</sup> Véase en general los documentos del seminario sobre "Aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo", Santiago de Chile, en febrero 19 a 27 de 1968, en ONU, *Aspectos administrativos de la planificación; documentos de un seminario*. Nueva York, 1968; especialmente pp. 182-203 y ss. Véanse Albert Waterson, "Quel doit être le rôle de l'administration publique", *Finances et développement*, 1967; Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 116. En particular, por ejemplo, véase el *Primer Plan Nacional de Desarrollo (PND)*, 1972-1974 de Brasil; el *Plan Integral de Transformación y Desarrollo*, 1973-1977, de Ecuador; el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*, 1965-1969 de Honduras; el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*, 1965-1974 del Uruguay; el *Plan Nacional para el Desarrollo Económico y Social* de El Salvador, 1965-1969. Esta, al contrario, no ha sido la orientación de otros países en vías de desarrollo como Africa. Véase A. Adedeji, *Op. cit.*, p. 147.

<sup>47</sup> Véase *IV Plan de la Nación, 1970-1974*, p. 155. Este criterio recogido por el plan: por otra parte, respondía al propio criterio del presidente Caldera al expresar: "En medio de las circunstancias que la vida tenga reservada a Venezuela, la única manera de que el Estado pueda cumplir a cabalidad con sus obligaciones, estará en realizar, en una forma plena, este proceso de reforma administrativa". Véase su discurso de mayo 31 de 1971 en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela, 1969-1971*; p. 80.

<sup>48</sup> Véase los comentarios coincidentes con este enfoque global de la estrategia de reforma administrativa en Yehezkel Droor, "Strategies for administrative reform", *Op. cit.*, p. 22 y ss; y en W. Jiménez Castro, *Estrategias de la reforma administrativa en América Latina*. Documento ESA/FA/I/8, Seminario interregional de las Naciones Unidas sobre grandes reformas administrativas 1971, Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 173.

<sup>49</sup> Véase A. R. Brewer-Carias, *Reforma administrativa y desarrollo económico y social*. CAP, 1070, p. 11.

<sup>50</sup> En este sentido, por ejemplo, A. F. Leemans señala que el enfoque macro-administrativo es con frecuencia necesario en las organizaciones gubernamentales de los países en desarrollo, pues toda la maquinaria administrativa es anticuada, desordenada y mal coordinada necesitando una completa y total revisión. Véase A. F. Leemans, "Administrative reform: an overview", *Op. cit.*, p. 13. La estrategia adoptada responde en cierta forma a las preguntas que Yves Droor se formula "administrative reform for what?; efficiency or effectiveness, in doing what?". Véase Y. Droor, *Strategies for administrative reform*, *Op. cit.*, p. 22.

<sup>51</sup> Véase en *Gaceta oficial*, núm. 28,982 de julio 30 de 1969, y en el libro CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración*

pública, p. 59 y ss. Asimismo fue publicado como apéndice núm. 5 en el *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 109 y ss.

<sup>52</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, "La reforma administrativa y la planificación del desarrollo económico y social", en CAP. *La reforma de toda la administración pública...*, p. 45.

<sup>53</sup> Véase los criterios coincidentes en A. Robles Morales, "Planificación de la reforma administrativa integral en ICAP, *Reforma administrativa; documentos de un seminario*, pp. 119-128; L. Grosenick y F. C. Mosher, *Réforme administrative: buts, stratégies, instruments, techniques*. Document ESA/FA/meeting 1/15, Séminaire interregional sur les grandes reformes administratives dans les pays en voie du développement, ONU, Falmer Brighton, UK, 25 de octubre al 2 de noviembre de 1971, pp. 4-14; Chi-Yuen Wu, Public administration in the 1970 *International Review of Administrative Sciences*, 1971, pp. 168-169; A. F. Leemans, "Administrative reform: an overview", *Op. cit.*, vol. 2, 1970-1971; núm. 2, pp. 11-15; Yves Chapel, *Op. cit.*, pp. 24, 37 y 71.

<sup>54</sup> Véase CEPAL, "La planificación administrativa para el desarrollo económico y social en América Latina", en el libro, ONU, *Aspectos administrativos de la planificación; documentos de un seminario*, p. 181.

<sup>55</sup> Publicado en el libro CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, p. 87, y recogido posteriormente por el IV Plan de la Nación 1970-1974, p. 180, con el título *Sinopsis de la reforma administrativa*.

<sup>56</sup> Véase *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 34.

<sup>57</sup> Una explicación del esquema señalado puede verse en A. R. Brewer-Carías, *La reforma administrativa y desarrollo económico y social en Venezuela*, p. 23 y ss; y con el mismo título en *Archivo de derecho público y ciencias de la administración*, vol. I, 1968-1969, p. 56 y ss.

<sup>58</sup> Los denominados, *Cuadernos verdes*, publicados de enero a abril de 1971 en 5 volúmenes por la Comisión de Administración Pública.

<sup>59</sup> Publicado en dos volúmenes. CAP, Caracas, 1972.

<sup>60</sup> Véase nota núm. 48.

<sup>61</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, *Estrategia de la reforma administrativa en Venezuela*, p. 13.

<sup>62</sup> Esta frase, que inclusive fue adoptada como título de una de las publicaciones de la CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, Caracas, 1970, es de Louis F. Mariani, *Les chemins de la réforme administrative*, París, 1958.

<sup>63</sup> Véase en *Gaceta oficial*, núm. 29,025 de septiembre 18 de 1968 y en el libro de la CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, p. 77 y ss.

<sup>64</sup> Véase segundo "considerando" del Decreto.

<sup>65</sup> Véase en *Gaceta oficial*, núm. 28,982 de julio 30 de 1969 y en el libro de la CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, p. 59 y ss.

<sup>66</sup> Posición que discutí con Luis Ugueto Arismendi, Director General del Ministerio, quien era miembro del directorio de la CAP, y con el funcionario que había redactado el proyecto en el Ministerio de Hacienda, Marcos Vinicio Sánchez, Director, posteriormente, de la oficina coordinadora de la reforma administrativa del Ministerio (OCRA) y de la Escuela Nacional de Hacienda.

y uno de los funcionarios de dicho ministerio más entusiastas en las actividades de reforma.

<sup>67</sup> Véase en el libro de la CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, pp. 70-71.

<sup>68</sup> Véase las referencias a la experiencia del Brasil en CEPAL, "la planificación administrativa para el desarrollo económico y social en América Latina en ONU", *Aspectos administrativos de la planificación; documentos de un seminario*, p. 188 y ss: Kléber Nascimento, "Reflexions sur une stratégie de la réforme administrative: l'expérience fédérale brésilienne", *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, Abril-junio 1970, pp. 78-80, Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 68; y Hahn-Been Lee, "Bureaucratic models and administrative reform", *Development and change*, vol. 2, 1970-1971, núm. 2, p. 61.

<sup>69</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, *Estrategia de la reforma administrativa*, p. 11.

<sup>70</sup> *Idem.*

<sup>71</sup> Véase la exposición de motivos del Decreto núm. 141 de septiembre de 1969 en el libro CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, pp. 71-72.

<sup>72</sup> Véase Wilburg Jiménez Castro, "Stratégies de la réforme administrative en Amérique Latine", en Yves Chapel, *Op. cit.*, pp. 167-171.

<sup>73</sup> Sobre la necesidad de establecer una adecuada participación de todos los organismos públicos en proceso de reforma administrativa, en lugar de los métodos autoritarios de imposición de las reformas, véase: Leigh Grosenick y Frederick C. Mosher, *Réforme administrative: buts, stratégies, instruments, techniques*, p. 27; K. N. Botani, "Implementing administrative innovations and reforms", *The Indian Journal of Public Administration*, July-September 1966, pp. 612-618. Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 40; Michel Crozier, "Pour une théorie sociologique de l'action administrative", en *Traité de science administrative*. París, 1966, pp. 772-774. Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 43. En contra véase, Allan R. Cohen, "The human dimensions of administrative reform: towards more differentiated strategies for change", *Development and change*, vol. 2, 1970-1971, núm. 2, p. 77.

<sup>74</sup> Art. 3o.r ordinal 1o. del Decreto núm. 141 de septiembre 17 de 1969.

<sup>75</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, *Estrategia de la reforma administrativa en Venezuela*, p. 13.

<sup>76</sup> Véanse notas núms. 45 y 59.

<sup>77</sup> Recuerdo que al concluir la lectura de dicho primer borrador el profesor J. R. Whitaker-Penteado del Centre International de Perfectionnement Professionnel et Technique de la OIT, en Torino, quien en el momento se desempeñaba como asesor de la OIT en Caracas, me indicó que lo que necesitábamos en Venezuela en materia administrativa era una "revolución administrativa". Esa frase, que comparto, me obligó a repensar el primer borrador de la instrucción y elaborar uno que muy poco conservó de aquél.

<sup>78</sup> Las discusiones en torno a ese documento y la falta de sugerencias de algunos funcionarios de la comisión produjo el que precipitara la primera reorganización global de la comisión en noviembre de 1969.

<sup>79</sup> Véase en *Gaceta oficial* núm. 1,399, extraordinario, de mayo 13 de 1970. La Instrucción fue publicada además en el libro de la CAP, *Líneamientos generales de la reforma administrativa*, p. 31 y ss; en el *Archivo de derecho público y ciencias de la administración*, vol. 2, 1970-1971, Caracas, 1972, p. 485 a

518; en la *Revista de Administración Pública*, Madrid; y en el *Informe sobre la reformación de la administración pública nacional*, vol. 1, apéndice núm. 7 de la primera parte, pp. 123-155.

<sup>80</sup> Véase la referencia en CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, p. 22.

<sup>81</sup> Véase nota 45.

<sup>82</sup> Véase *Venezuela en 1969. Primer mensaje del presidente Caldera al Congreso*, marzo 11 de 1969, p. XXXV.

<sup>83</sup> Tal como G. Martínez Cabañas lo indica, es indudable que en general los jefes de Estado no se deciden fácilmente a iniciar un proceso de reforma administrativa. Véase en G. Martínez Cabañas, *Bases para una reforma administrativa*, Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 172. El mismo presidente Caldera ha expresado en 1971 que "atreverse a emprender en ese mar proceloso de la reforma administrativa ha exigido una gran decisión". Véase en su prólogo al libro A. R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la ley de carrera administrativa*, Caracas, 1971, p. 11.

<sup>84</sup> Véase nota 44.

<sup>85</sup> En una carta que en abril de 1969 dirigió al Dr. Aristides Calvani, Ministro de Relaciones Exteriores, y quien había tenido a su cargo la coordinación del programa de gobierno del presidente Caldera en 1968, le señalé mi temor de que esa decisión pudiera ser "el principio del fin de la reforma administrativa".

<sup>86</sup> Véase K. N. Butani, *Implementing administrative innovations and reforms*, *The Indian journal of public administration*, 1966, pp. 612-618, en Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 40.

<sup>87</sup> El propio presidente Caldera, al referirse al equipo que trabajaba en la comisión, puntualizó que "se le ha garantizado la más amplia libertad posible dentro de las responsabilidades inherentes a su alta ubicación en la jerarquía político-administrativo". Véase el prólogo del presidente Caldera al libro A. R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la ley de carrera administrativa*, p. 11. La misma idea la refirió en su discurso en la graduación del curso superior de post-grado en administración pública de la ENAP, en mayo 31 de 1971. Véase en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela, 1969-1971*, p. 78.

<sup>88</sup> Véase el Decreto núm. 103 en *Gaceta oficial* núm. 28,982 de julio 30 de 1969. Véase asimismo con su exposición de motivos en el libro de la CAP, *La reforma de la administración pública por toda la administración pública*, p. 55 y ss. Recuerdo haber comentado el primer borrador de este Decreto con Henri Roson, en aquel momento encargado del departamento de América Latina en el Instituto Internacional de Administración Pública (París). Véase la referencia en el *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 35.

<sup>89</sup> Véase Roderick T. Groves, "Administrative reform and the politics of reform: the case of Venezuela", p. 437.

<sup>90</sup> El Directorio de la comisión se designó por Decreto núm. 170 de octubre 16 de 1969, integrado en la siguiente forma: Allan R. Brewer-Carías, presidente; Enrique Pérez Olivares (posteriormente designado Ministro de Educación); Alfredo Rodríguez Delfino; Luis Agüeto Arismendi (hasta octubre de 1970) y Carlos Emmanuelli Llamozas (desde octubre de 1970) ambos como directores generales del Ministerio de Hacienda; Antonio López Acosta, como

Director General de Cordiplán; y Antonio Ugueto y Sergio León Morales en representación, respectivamente, del Ministro de Hacienda y del jefe de Cordiplán.

<sup>91</sup> Una vez que se aprobó el programa de trabajo de la comisión a fines del año 1969, las reuniones del directorio fueron más de naturaleza informativa, y cumplían su doble objetivo de obtener el aporte de sus miembros en relación a los programas de la CAP, e informarles acerca de las actividades de la misma. Este último objetivo tuvo gran importancia por la participación en sus reuniones de los altos funcionarios señalados, tanto del Ministerio de Hacienda como de Cordiplán.

<sup>92</sup> De ahí la poca prioridad que se le da en general a los programas de reforma administrativa, según la apreciación de A. F. Leemans, *Administrative reform; an overview*, p. 7.

<sup>93</sup> Esta posición la mantuvo el presidente Caldera en diversas ocasiones. En efecto, el 13 de mayo de 1970, al firmar la instrucción presidencial RA-1 por la cual estableció los lineamientos generales de la reforma administrativa fuera "la mejor herencia que, desde el punto de vista de la gestión de las actividades del Estado, podamos legar a los próximos gobiernos de Venezuela" (véase en el libro de la CAP, *Lineamientos generales de reforma administrativa*, p. 18). Por otra parte, en su Rueda de Prensa núm. 87 de febrero 11 de 1971, el presidente señaló lo siguiente: "quiero señalar que el propósito anunciado en el momento de iniciarse el período constitucional de acometer la empresa de la reforma administrativa se mantiene firmemente en marcha. Sabemos que con ello realizamos un trabajo cuyos beneficios no los ha de palpar este gobierno. Es para los gobiernos ulteriores para quienes trabajamos en esta materia; pero lo consideramos un deber inaplazable (véase en R. Caldera, *Habla el presidente*, vol. 2, Caracas, 1971, pp. 546-547). Posteriormente, en su 2º mensaje del Congreso el 11 de marzo de 1971, expresó que "En éste, como en otros asuntos, la acción del gobierno no se orienta a obtener mejoras tangibles para que su esfuerzo resulte positivo, en beneficio de los altos fines que deben ser sus personeros en los períodos siguientes, una instrumentación más idónea para que su esfuerzo resulta positivo, en beneficio de los altos fines que deben guiarlo en todo instante" (véase en *Venezuela en 1970, 2º mensaje al Congreso*, 11 de marzo de 1971, p. 20). En su tercer mensaje al Congreso, en marzo 9 de 1972, ahondaba sobre la misma idea al expresar: "En cuanto al funcionamiento de la administración pública, tema de abundantes consideraciones en el campo de la opinión, si algún esfuerzo ha sido hecho con vistas al futuro, en forma científicamente planeada y con el convencimiento de que sus resultados sólo podrán sentirse de lleno en los venideros años, ha sido el de la reforma administrativa (véase en *Venezuela en 1971, tercer mensaje del presidente al Congreso*, marzo 9 de 1972, p. 22). Asimismo, en el prólogo que el presidente Caldera escribió al libro A. R. Brewer-Carías, *El Estatuto del funcionario público en la Ley de carrera administrativa*, ratificaba su criterio al afirmar: "Sus resultados (de la reforma administrativa) no podrán apreciarse de inmediato sino en medida muy pequeña; pero su proyección abarcará, positivamente, más de una generación" (p. 11). "La reforma administrativa no es una acción de éste o aquel gobierno, sino un gran compromiso nacional" (p. 15).

<sup>94</sup> Ver E. Pisani, "La réforme administrative", en *Productivité française*, núm. 10, octubre 1952, pp. 5-6, en Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 58.

<sup>95</sup> Véase la comunicación de junio 12 de 1972 dirigida al presidente de la

República por el presidente de la CAP, mediante la cual le presentó el plan de reforma administrativa, en CAP, *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 17.

<sup>96</sup> Es de destacar, por ejemplo, la labor del consejo de reforma administrativa de los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, Hacienda, Obras Públicas y Educación. Véase sobre la constitución de dichos organismos en los diversos Ministerios e Institutos autónomos en la reforma administrativa de 1969 (parte núm. 6 del Informe anexo al primer mensaje del presidente Caldera al Congreso en marzo 11 de 1970, pp. 65-74), publicado en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela 1969-1971*, p. 42.

<sup>97</sup> Véase sobre esto, los comentarios de A. F. Leemans, "Administrative reform: an overview", pp. 9-14.

<sup>98</sup> El funcionamiento posterior de estas unidades, incorporadas a las oficinas de planificación y presupuesto de los Ministerios, también fue irregular. Sin embargo, también debemos destacar particularmente las actividades desarrolladas por las mismas en los institutos autónomos y empresas del Estado de mayor importancia, y en los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comunicaciones, Hacienda, Educación, Obras Públicas, Sanidad y Asistencia Social y Agricultura y Cría.

<sup>99</sup> Véase la instrucción RA-1 de mayo 13 de 1970, en nota núm. 74.

<sup>100</sup> Véase el discurso del presidente en el momento de la firma de dicho documento en el libro CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, p. 18.

<sup>101</sup> La técnica de la instrucción fue luego utilizada por el Presidente de la República en diversas oportunidades.

<sup>102</sup> Véase en CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, p. 23 y 24.

<sup>103</sup> Dicho programa, como se ha indicado, fue establecido en un capítulo especial en el *IV Plan de la Nación 1970-1974*. Véase la referencia en nota núm. 45.

<sup>104</sup> A comienzos de 1971, conforme a la referida instrucción, se presentó a la consideración del ejecutivo nacional el *Informe preliminar de la reforma administrativa* en cinco volúmenes (véase nota núm. 55) y el cual después de revisado y discutido, dio origen al *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional* presentado en junio de 1972. (Véase nota núm. 56) y que contiene el Plan de Reforma de la Administración Pública.

<sup>105</sup> Véase parágrafo 2º de la instrucción presidencial en el libro CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, p. 32.

<sup>106</sup> La realización de las actividades iniciales para el diagnóstico estuvieron a cargo del Centro de Investigaciones Administrativas para el Desarrollo (CIAPED) de la CAP, que dirigía Ligia Valladares de Salcedo, y sobre el mismo puede consultarse el documento CAP, *Metodología del diagnóstico de la administración pública nacional*. Caracas, 1970.

<sup>107</sup> Véase nota núm. 56.

<sup>108</sup> Véase en *Gaceta Oficial Extraordinaria*, núm. 1.428 de septiembre 4 de 1970. Véase también en el anexo núm. 1 del libro A. R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la ley de carrera administrativa*, p. 121 y ss. Véase además, A. R. Brewer-Carías, "Le status des fonctionnaires vénézuéliens", en *Annuaire international de la fonction publique*. París, 1971-1972; p. 393 a 404.

<sup>109</sup> Véase los comentarios sobre dicho proyecto en Roderick T. Groves, "Administrative reform and the politics of reform: the case of Venezuela". p. 439 y ss.

<sup>110</sup> El presidente Caldera en su discurso en el acto de graduación del curso superior de post-grado en administración pública (1973), en junio 26 de 1973, en este sentido señaló: "Quizás, la circunstancia no necesariamente infeliz, de que el gobierno que presido no hubiera contado con una mayoría determinante en las cámaras legislativas, ayudó a que se aprobara la ley de carrera administrativa que desde hace tantos años reposaba bajo la consideración de los parlamentarios. No es fácil que un gobierno, sea cual fuere su signo o su nombre, haga el gasto magnánimo de desprenderse de las facultades que antes tenía para nombrar y remover a discreción a los funcionarios públicos, a través de una ley de carrera administrativa" (texto multigrabiado).

<sup>111</sup> Pueden verse las críticas al proyecto en la comunicación que dirigí como presidente de la CAP en abril 16 de 1970 a la comisión de asuntos sociales de la Cámara de Diputados, en el anexo núm. 3 del libro A. R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la Ley de carrera administrativa*, p. 173 y ss.

<sup>112</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la Ley de carrera administrativa*, p. 192 (nota al pie de página). La táctica utilizada en este caso fue la presentación de un nuevo proyecto a la Comisión de Asuntos Sociales por la CAP, como documento de trabajo y no como criterio oficial del Poder Ejecutivo, lo cual facilitó su adopción como documento de discusión por los partidos de oposición. Véase nota 110.

<sup>113</sup> La oficina central de personal fue creada en 1961 en la CAP, y en 1970 su nombre fue cambiado por el de oficina asesora de la función pública habiendo sido dirigida ese año por Nelson Socorro, uno de mis colaboradores inmediatos en la CAP hasta 1972.

<sup>114</sup> Particularmente, ha correspondido a la OCP la preparación de los reglamentos de la ley de carrera administrativa: Reglamento del directorio de la oficina central de personal dictado por Decreto núm. 537 de febrero 10 de 1971 (*Gaceta Oficial* núm. 29,438 de febrero 11 de 1971); Reglamento sobre las atribuciones del director ejecutivo de la oficina central de personal dictado por Decreto núm. 538 de febrero 10 de 1971 (*Gaceta Oficial* núm. 29,438 de febrero 11 de 1971); Reglamento de vacaciones de funcionarios públicos nacionales dictado por Decreto núm. 571 de marzo 31 de 1971 (*Gaceta Oficial* núm. 29,477 de abril 1º de 1971); Reglamento sobre la bonificación de fin de año de los funcionarios públicos nacionales dictado por Decreto núm. 577 de abril 14 de 1971 (*Gaceta Oficial* núm. 29,488 de abril 20 de 1971); Reglamento sobre los sindicatos de funcionarios públicos dictado por Decreto núm. 585 de abril 28 de 1971 (*Gaceta Oficial* núm. 29,497 de abril 30 de 1971); Reglamento sobre las juntas de avenimiento dictado por Decreto núm. 622 de junio 9 de 1971 (*Gaceta Oficial* núm. 29,540 de junio 21 de 1971). (Estos reglamentos pueden verse en el núm. 2 del libro A. R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la Ley de carrera administrativa*, p. 151 y ss.); Reglamento relativo al régimen de permiso especial a los funcionarios de la administración pública nacional que ocupen cargos de libre nombramiento y remoción y de representación popular y al pago de indemnización por causa de renuncias dictado por Decreto núm. 1,252 de marzo 21 de 1973; Reglamento de administración personal para los empleados civiles del Ministerio de la

Defensa y sus dependencias, dictado por Decreto núm. 1,253 de marzo 21 de 1972; y Reglamento parcial sobre los sistemas de clasificación de cargos y de remuneraciones, dictado por Decreto núm. 1,276 de abril 17 de 1973 (*Gaceta Oficial* núm. 1,580 extraordinario de abril 24 de 1973).

<sup>115</sup> En el Informe anexo del segundo mensaje del presidente Caldera al Congreso en marzo 11 de 1971, se reseña que en el proyecto de ley de presupuesto del año 1971, se propusieron con nueva estructura orgánica, los presupuestos de los Ministerios de Hacienda, de Fomento, de Relaciones Exteriores, de Sanidad y Asistencia Social, de Obras Públicas y de Educación, habiendo sido aprobado por las Cámaras Legislativas solamente la reforma propuesta para el Ministerio de Hacienda. Véase en *Venezuela en 1970, Segundo mensaje del presidente Caldera al Congreso*, marzo 11 de 1971, pp. 85-92. Véase también en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela, 1969-1971*, p. 69.

<sup>116</sup> Véase nota núm. 55. Con motivo de la elaboración de este informe, el Presidente de la República creó para su discusión a finales de 1970 el comité de reforma administrativa del consejo de ministros, el cual como comité de trabajo del gabinete, compuesto por varios ministros, el Procurador General de la República y el Presidente de la CAP, aseguró una comunicación más directa entre este último funcionario y el consejo de ministros. Véase el libro CORDIPLAN, *La Planificación en Venezuela: normas legales y reglamentarias*, Caracas, 1973, p. 28.

<sup>117</sup> Véase *Venezuela en 1971, tercer mensaje del presidente al Congreso*, Caracas, marzo 9 de 1972, p. 22.

<sup>118</sup> Véase *Venezuela en 1970, segundo mensaje del presidente al Congreso*, marzo 11 de 1971, p. 20.

<sup>119</sup> Véase, por ejemplo, R. Caldera, *Habla el presidente*, vol. 2, Caracas, 1971, pp. 33, 48, 539 y 546. Véase asimismo su discurso en la graduación del curso superior de post-gradó en administración pública de la ENAP en mayo 31 de 1971, en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela, 1969-1971*, p. 78.

<sup>120</sup> Es conveniente observar que esta oposición del Congreso, es decir, el permanente rechazo de los partidos políticos de oposición en el Parlamento a los intentos de reforma administrativa, no tuvo motivación de fondo alguna, pues todos los principales partidos políticos en los programas de gobierno que con fines electorales publicaron en 1968, reclamaban la necesidad de la reforma administrativa. Véase el resumen de las condiciones de los diversos partidos en Tomás Polanco, *Reforma administrativa en Venezuela; puntos de coincidencia*. Caracas, 1968, publicado también como anexo núm. 3 de la primera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 93 y ss. Debe destacarse, por ejemplo, que la oposición del Congreso a la reforma administrativa inclusive se manifestó en la reducción de las partidas presupuestarias de la CAP efectuada en la ley de presupuesto de 1972. Véase Ministerio de Hacienda, *Resumen de la ley de presupuesto de 1973*. Caracas, 1973, p. 50.

<sup>121</sup> Véase el criterio de la CAP en relación a la institucionalización de este sector en el apéndice núm. 5 de la 2ª parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 579 y ss.

<sup>122</sup> El proyecto de ley orgánica del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanoístico puede verse en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, apéndice núm. 2 de la 2ª parte, p. 644 y ss.

<sup>123</sup> En mayo de 1970 el Presidente de la República designó Ministro de Estado para la Vivienda al Ing. Alfredo Rodríguez Amengual, con el objeto

de preparar todos los estudios relativos a la creación de dicho Ministerio. El Ministro de Estado renunció en 1971 al no encontrar sus propuestas apoyo alguno en las cámaras legislativas.

<sup>124</sup> Por ejemplo, al conocerse en la opinión pública los aspectos fundamentales de la propuesta de reforma marco-estructural de los ministerios que la CAP había preparado, el presidente Caldera dejó claramente establecido: "El proceso de reforma administrativa tiene un punto de partida en una voluntad y en un propósito. Confiamos firmemente en un equipo de técnicos, aunque debo manifestar que los conceptos de los técnicos en la comisión de administración pública, que se han publicado, representan un valor en sí, un esfuerzo, una gran aportación desde el punto de vista científico y práctico, pero no constituyen todavía un proyecto firme del gobierno. Son ideas que estamos estudiando y analizando, y toda información al respecto podría provocar una interpretación falsa, si se considera como una decisión ya tomada. Además sabemos que respecto al cambio estructural de los Ministerios y otras dependencias de la administración, aun cuando la iniciativa está en nuestras manos, la decisión final corresponde al Poder Legislativo". Véase en R. Caldera, *Habla el presidente*, Caracas, 1971, vol. 2, p. 546.

<sup>125</sup> En julio de 1973 el Presidente Caldera expresaba que "en el Congreso están, desde hace ya no recuerdo cuánto tiempo proyectos de leyes como el de la creación del Ministerio de la Vivienda, el de ordenación territorial y urbana y el de desarrollo urbanístico, que no han sido debatidos. Yo pienso que cuando el gobierno manda al congreso un proyecto de ley malo, éste lo rechaza, pero que cuando lo va dejando, pareciera que no tiene argumentos para negarlo, sino que no tiene voluntad para acogerlo". Véase Rueda de Prensa núm. 196 de julio 12 de 1973 en *Diario El Nacional*, Caracas, 13 de julio de 1972, p. D-11.

<sup>126</sup> Véase en este sentido lo expresado por el Presidente Caldera en su discurso en el Acto de Graduación del Curso Superior de Post Grado en Administración Pública el 26 de junio de 1973 (texto multigrafiado).

<sup>127</sup> Véase Decreto n. 140 de 17 de septiembre de 1969 en *Gaceta Oficial* n. 29,025 de 18 de septiembre de 1969; publicado también en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 545 y ss.

<sup>128</sup> Véase Decreto n. 280 de 8 de abril de 1970 en *Gaceta Oficial* n. 29,190 de 14 abril de 1970 reformado parcialmente por Decreto n. 559 de 3 de marzo de 1971, en *Gaceta Oficial* n. 29,454 de 4 de marzo de 1971. Ambos publicados como apéndice n. 3 de la segunda parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 549 y ss.

<sup>129</sup> Véase R. Caldera, *Habla el Presidente*, vol. 2, Caracas 1971, p. 346. Véase asimismo el Capítulo sobre la Reforma de la Administración Descentralizada en el *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 295-386.

<sup>130</sup> Véase el Decreto n. 72 de 11 de junio de 1969 sobre Regiones Administrativas en *Gaceta Oficial* n. 28,944 de 12 de junio de 1969. Publicado en el *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 537 y ss.

<sup>131</sup> Véase el Decreto de Regionalización Administrativa núm. 929 de abril 5 de 1972 en *Gaceta Oficial* núm. 29,783 de abril 18 de 1972. Publicado en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 629 y ss.

<sup>132</sup> Véase el capítulo sobre la reforma de la administración regional en

*Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, pp. 386-461. Véase asimismo, Norma Izquierdo Corser, Aspectos administrativos de la regionalización en Venezuela, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1972, p. 319 y ss., A. R. Brewer-Carías, *El proceso de regionalización y la reforma administrativa de los estados y municipalidades*. Mérida, 1971; Chi-Yi Chen y Ramón Martín Mateo, *Aspectos administrativos de la planificación: el sistema venezolano*. Caracas, 1973.

<sup>133</sup> Véase Resolución del consejo de ministros de julio 1970 en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 2, p. 235 y ss.

<sup>134</sup> Véase nota núm. 122. Véase además CORDIPLAN, *Sistema nacional de planificación regional*. Caracas, 1972.

<sup>135</sup> Véase notas núms. 118 y 119.

<sup>136</sup> Véase las referencias en *Venezuela en 1972. Cuarto mensaje del Presidente Caldera al congreso*, marzo 12 de 1973, p. 117. Véase además, Manuel Rachadell y Nelson Socorro, *Aspectos administrativos de la planificación*. Caracas, 1971, y el Prólogo de Manuel Rachadell al libro de Chi-Y-Chen y Ramón Martín Mateo, *Aspectos administrativos de la planificación: el sistema Venezolano*, pp. 7-15.

<sup>137</sup> Véase el capítulo sobre "La reforma del sistema de presupuesto" en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 2, pp. 65-107. Véase además los trabajos de José Vicente Rodríguez Aznar, uno de los artifices de dicha reforma: *Reseña sobre la reforma presupuestaria en Venezuela*, Caracas, 1971; *Algunas sugerencias adicionales para la reforma de la administración presupuestaria en Venezuela*. Caracas, 1971.

<sup>138</sup> Véase José Vicente Rodríguez Aznar, La Programación de presupuestos sectoriales; un nuevo método presupuestario en la administración pública en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1972, p. 277 y ss.

<sup>139</sup> Véase en *Gaceta Oficial* núm. 29,559 de julio 15 de 1971. Publicado también en el apéndice núm. 3 de la tercera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 2, p. 271 y ss. Véase el capítulo sobre la reforma del sistema estadístico en el mismo volumen, pp. 109-113.

<sup>140</sup> Véase el Capítulo sobre: La reforma del sistema de comunicación pública en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 2, pp. 171-181 y el apéndice núm. 5 de la tercera parte del Informe, en p. 281 y ss.

<sup>141</sup> Véase Resolución del consejo de ministros de diciembre 8 de 1971 en apéndice núm. 6 de la tercera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 2, p. 291 y ss. Véase en relación a 1972, las referencias en el Informe anexo al libro *Venezuela en 1972: cuarto mensaje del Presidente Caldera al congreso*, marzo 12 de 1973, p. 117.

<sup>142</sup> Véase el capítulo sobre: La reforma del sistema de informática en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 2, pp. 197-232 y el apéndice núm. 7 de la tercera parte del Informe, en p. 295 y ss.

<sup>143</sup> Véase las clausuras de condiciones generales mínimas (contrato-tipo) para los contratos de arrendamiento de equipos de procesamiento de datos aprobados por el consejo de ministros en abril 11 de 1972, en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 2, pp. 313-339.

<sup>144</sup> Véase parte 6 del Informe anexo al mensaje del Presidente Caldera al congreso, marzo 11 de 1971, pp. 85-92 publicado en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela, 1969-1971*, p. 69.

<sup>145</sup> La estructura ministerial en Venezuela está regulada en el estatuto orgánico de ministerios de 1950, el cual se limita a determinar el número de los ministerios (13) y sus competencias, dejando la organización interna de los mismos al reglamento. Con posterioridad a 1950 no llegó nunca a dictarse reglamento alguno (hasta 1971), por lo que formalmente regía el reglamento de la vieja ley de ministerios, de 1940. Las modificaciones a la estructura interna de los ministerios, sin embargo, no se hicieron entre 1950 y 1971 por vía reglamentaria, sino a través de la aprobación de los gastos en la ley de presupuestos, cuyo proyecto incorporaba dichas modificaciones. En esta forma, la estructura interna que los ministerios tenían en 1970 no se asemejaba en forma alguna a la prevista formalmente en el reglamento de 1940. Véase, *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 479 y ss.

<sup>146</sup> Ministerios de Fomento, Relaciones Exteriores, Sanidad y Asistencia Social, Obras Públicas y Educación. Véase nota núm. 134.

<sup>147</sup> Véase *Memoria y cuenta del Ministerio de Hacienda del año 1969*, Caracas, 1970, pp. 1-40, e *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 500 y ss.

<sup>148</sup> Véase nota núm. 135.

<sup>149</sup> Véase Decreto núm. 539 de febrero 10 de 1971, en *Gaceta Oficial* núm. 29,438 de febrero 11 de 1971, publicado en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, pp. 585 y ss.

<sup>150</sup> Véase Decreto núm. 540 de febrero 10 de 1971 en *Gaceta Oficial* núm. 29,438 de febrero 11 de 1971 publicado en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, pp. 599 y ss.

<sup>151</sup> Véase el Informe anexo a *Venezuela en 1971, tercer mensaje del Presidente Caldera al Congreso*, marzo 9 de 1972, p. 92. Véanse todas las propuestas de reforma interna de los ministerios en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 496 y ss.

<sup>152</sup> Véase el Decreto núm. 746 de septiembre 29 de 1971 en *Gaceta Oficial* núm. 29,625 de octubre 10 de 1971, publicado en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 607 y ss.

<sup>153</sup> Véase la posición del Diputado A. Márquez en contra de esta posición del Congreso en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 530, nota 302.

<sup>154</sup> Véase por ejemplo, R. Caldera, *Habla el presidente*. Caracas, 1971, vol. 2, pp. 48, 275 y 546. Véase en particular, además, el discurso del Presidente en el acto de graduación del curso superior de post-grado en administración pública (1973), el 26 de junio de 1973 (Texto multigrafiado).

<sup>155</sup> Véase por ejemplo, A. R. Brewer-Carías, El proceso de reforma administrativa en Venezuela, en *Estudios en homenaje al profesor López Rodó*, p. 119, A. R. Brewer-Carías, Reforma administrativa y desarrollo económico y social en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, p. 13.

<sup>156</sup> Ya en mayo de 1970 lo señalaba expresamente: "No sólo requeriremos, como hasta ahora lo hemos tenido, un gran apoyo de los altos niveles del ejecutivo nacional, en esta voluntad de reformar, de poner al día, de modernizar la administración pública, sino que en un futuro próximo, requeriremos evidentemente de un gran apoyo del parlamento, cuyo funcionamiento también está en la actualidad cuestionado". Véase A. R. Brewer-Carías, *El Proceso de reforma administrativa en Venezuela*, OCI, p. 39.

<sup>157</sup> Véase, *La reforma administrativa de 1968*. Bogotá, 1970.

<sup>138</sup> Véase en este sentido el análisis de Roderick T. Groves, *Administrative reform and political development*, p. 41 y ss.

<sup>139</sup> Véase el discurso de Manuel Rachadell, Presidente de la CAP a partir de agosto de 1972, en el acto de graduación del curso superior de post grado en administración pública 1973, en junio 24 de 1973 (Texto policopiado).

<sup>160</sup> Véase en particular, las referencias que hace W. Jiménez Castro, *Estrategias de la reforma administrativa en América Latina*. Documento presentado al Seminario interregional sobre reformas administrativas en gran escala, Palmer, Brighton, (R.U.), 1971.

<sup>161</sup> Véase El proyecto de centro regional latinoamericano de administración para el desarrollo en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1972, p. 234 y ss.

<sup>162</sup> Véase UNDP, *Latin American Centre for Development Administration*, Project núm. RLA/72/281/A/01/01/, 1972.

<sup>163</sup> Véase CAP, *La Reforma Administrativa en Venezuela, 1969-1971*, p. 159 y ss. y los folletos publicados por la asociación, *Nace la ALAP*, México, 1972, y *Estatutos*, Caracas, 1972.

<sup>164</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, *Las Propuestas de reforma de la administración pública venezolana* (1972) en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1972, p. 252 y ss.

<sup>165</sup> Véase por ejemplo Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, México, 1972 (consultado en pruebas de imprenta); Instituto Nacional de Planificación, *Modelo de la administración pública peruana*, Lima, abril 1972.

<sup>166</sup> Véase, Wilburg Jiménez Castro, *La administración pública para el desarrollo integral*, México, 1971; Juan I. Jiménez Nieto, *Política y administración*, Madrid, 1970; J. M. Jácome, *La planificación administrativa*, Sto. Domingo, República Dominicana, 1968.

<sup>167</sup> Véase *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 17 y vol. 2, p. 3 y ss. Sobre la utilización del criterio de sistema en Latinoamérica, véase Wilburg Jiménez Castro, *Sistemas prioritarios para la Administración del desarrollo en ONU, Aspectos administrativos de la planificación*, p. 222 y ss; Juan I. Jiménez Nieto, *Política y administración*, p. 31 y ss; Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, p. 20 y ss. Luis Enrique Aray, *Análisis de sistemas y administración pública*, ENAP, Caracas, 1972.

<sup>168</sup> Véase *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, segunda parte, *La reforma estructural*, p. 195 y ss.

<sup>169</sup> *Ibid.*, vol. 2, tercera parte, *La reforma funcional*, p. 3 y ss.

<sup>170</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 250 y ss.

<sup>171</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 386 y ss.

<sup>172</sup> *Ibid.*, vol. 1, apéndice n. 7, primera parte, p. 127.

<sup>173</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 217 y ss.

<sup>174</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 233 y ss.

<sup>175</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 244 y ss.

<sup>176</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 269 y ss.

<sup>177</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 471 y ss.

<sup>178</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 295 y ss.

<sup>179</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 349 y ss.

<sup>180</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 386 y ss.

- <sup>181</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 8 y ss.
- <sup>182</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 10 y ss.
- <sup>183</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 30 y ss.
- <sup>184</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 41 y ss.
- <sup>185</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 226 y ss.
- <sup>186</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 235 y ss.
- <sup>187</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 49 y ss.
- <sup>188</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 71 y ss.
- <sup>189</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 98 y ss. y 249 y ss.
- <sup>190</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 109 y ss.
- <sup>191</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 130 y ss.
- <sup>192</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 137 y ss.
- <sup>193</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 160 y ss.
- <sup>194</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 176 y ss.
- <sup>195</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 223 y ss.
- <sup>196</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 183 y ss.
- <sup>197</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 121 y ss; vol. 2, p. 194 y ss.
- <sup>198</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 197 y ss.
- <sup>199</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 313 y ss.
- <sup>200</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 230 y vol. 2, p. 224 y ss.
- <sup>201</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 10 y ss.
- <sup>202</sup> Véase A. Quintana Matos, La réforme du régime juridique de l'administration publique nationale, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1972, p. 262 y ss.
- <sup>203</sup> Véase *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 2, p. 343 y ss.
- <sup>204</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 439 y ss.
- <sup>205</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 485 y ss.
- <sup>206</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 505 y ss.
- <sup>207</sup> Véase, A. Moles Caubet, "Las vicisitudes del procedimiento administrativo venezolano", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1972, p. 270 y ss.
- <sup>208</sup> Véase, *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 2, p. 525 y ss. Sobre la jurisprudencia de la corte suprema sobre la materia véase A. R. Brewer-Carías, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Caracas, 1964.
- <sup>209</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 547 y ss.
- <sup>210</sup> Véase mi comunicación de marzo 12 de 1972 al Presidente de la República presentándole el *Informe sobre la reforma administrativa pública nacional*, vol. 1, p. 29 y 30.

#### LA REFORMA ADMINISTRATIVA FEDERAL BRASILEIRA

<sup>1</sup> La consulta al texto más autorizado como interpretación de los fines de los reformadores de 1967 confirma esta deducción. J. Nazaré Teixeira DIAS, *La reforma administrativa de 1967*.

<sup>2</sup> El DASP fue creado por el Decreto-Ley 579 del 30 de julio de 1938.

Absorbió al Consejo Federal del Servicio Público Civil, creado por la Ley 284 del 28 de octubre de 1936, que también aprobó el primer plan general de clasificación de puestos.

<sup>3</sup> El primer estatuto de los funcionarios públicos civiles de la unión es de 1939. (Decreto-Ley número 1 713, del 28 de octubre de 1939).

<sup>4</sup> Para un análisis más detallado, véase de la misma autora, "Una reforma de administración de personal vinculada al proceso de desenvolvimiento nacional", en *Revista de Administración Pública*. Primer semestre de 1970; p. 7-31.

<sup>5</sup> La conceptualización de sistema cerrado se abordará más adelante.

<sup>6</sup> El Presidente Vargas fue depuesto en octubre de 1945. El 9 de diciembre de 1945 se reorganizó el DASP con gran limitación de sus atribuciones (perdió el control de las actividades de administración de personal a cargo de los ministerios, tales como nombramientos, transferencias, promociones, licencias, medidas disciplinarias, etc.). Por el mismo acto la Dirección de Material fue transferida del DASP al Ministerio de Hacienda.

<sup>7</sup> Según Kast y Rosenzweig, la *entropía* es la tendencia de un sistema cerrado hacia un estado caótico en el que ya no tiene capacidad para la transformación ni para el trabajo. *Organization and management: a systems approach*, McGraw Hill Book Co., 1970; p. 119.

<sup>8</sup> "La reforma administrativa del Gobierno Federal" (pareceres para estudio). "Objetivos principales y problemas" en *Revista del Servicio Público*; octubre-diciembre de 1956, p. 83.

<sup>9</sup> El Consejo Nacional de Economía, instituido por el artículo 205 de la Constitución de 1946, fue eliminado por el artículo 181 de la Constitución de 1967.

<sup>10</sup> El texto del proyecto, acompañado del mensaje presidencial, está en el anexo número 4 del libro de Arizio Viana; *DASP, Institución al servicio de Brasil*. Río de Janeiro, 1953; p. 323-434.

<sup>11</sup> Decreto número 39,855, del 24 de agosto de 1956.

<sup>12</sup> Comisión de estudios y proyectos administrativos, *Relatorio final*. Vol. IV, 1963.

<sup>13</sup> Ese desprendimiento fue efectuado por el Decreto-Ley 200, del 25 de febrero de 1967.

<sup>14</sup> Véanse los comentarios sobre la Ley 5 645, del 10 de diciembre de 1970 y sobre su implantación más adelante en este trabajo.

<sup>15</sup> Decreto 39,510, del 14 de julio de 1956.

<sup>16</sup> Diario Oficial del 14 de diciembre de 1962, p. 12.851-62.

<sup>17</sup> Decreto número 51,705, del 14 de febrero de 1963.

<sup>18</sup> Ministro Extraordinario para la Reforma Administrativa, *Plan de Ejecución de Reforma*. Río de Janeiro, Gráfica Editora, 1963.

<sup>19</sup> Este Proyecto de Ley tomó en la Cámara de Diputados el número 1482/1963.

<sup>20</sup> Proyecto de Ley número 1484/A, de 1963, referente al Consejo de Defensa del Sistema de Mérito y Proyecto de Ley número 1483/A, de 1963, relativo al Sistema del Material (número de la Cámara de Diputados).

<sup>21</sup> Proyecto de Ley número 1486/A de 1963 (número de la Cámara de Diputados).

<sup>22</sup> Para mayores detalles, véase, *La reforma del Ministerio de Hacienda y su estrategia*. Informe final de la Comisión (redactor, profesor Benedicto Silva).

<sup>23</sup> La fuente principal de estas informaciones es el libro de J. Nazaré Teixeira Días, ya citado.

<sup>24</sup> El agrupamiento por sectores no se menciona en la Ley, sino en el trabajo de J. Teixeira Días mencionado anteriormente, p. 113-114.

<sup>25</sup> J. Nazaré Teixeira Días. *Op. cit.*; p. 131-132.

<sup>26</sup> Programa de Reforma Administrativa, Seminario de integración MINI-PLAN, realizado en Brasilia del 5 al 7 de octubre de 1971.

<sup>27</sup> Los principales de estos Decretos (además del número 63,659, del 20 de noviembre de 1968, referente al Ministerio de Hacienda, ya citado) fueron los siguientes: 64,416 y 64,998 del 28 de abril de 1969 y 15 de agosto de 1969, respectivamente (Ministerio de Justicia); Decreto-Ley 469, del 14 de febrero de 1969, Decreto número 64,241 del 21 de marzo de 1969 y Decreto número 64,774 del 2 de julio de 1969 (Ministerio de Industria y Comercio); Decreto número 63,951, del 31 de diciembre de 1968 (Ministerio de Minas y Energía); Decreto 60,876, del 20 de junio de 1967 y 62,236 del 8 de febrero de 1968 y Decreto número 64,079, del 11 de febrero de 1969 (Ministerio de Marina); Decreto-Ley número 580, del 14 de mayo de 1969 (Ministerio del Ejército); Decreto número 60,390, del 13 de octubre de 1969 y 65,566 del 21 de octubre de 1969 (Ministerio de Aeronáutica).

<sup>28</sup> Publicación proporcionada a la autora por la CATRA, Coordinación de la Asistencia Técnica para la Reforma Administrativa, instituida en la FGV para ejecución del Convenio MPCG/FGV.

<sup>29</sup> El 14 de abril de 1971 la ORA expidió dos notas sobre el Convenio MPCG/ORAF/FGV. La primera se intitulaba *Evaluación de los resultados de la reforma administrativa* (sugestión de elementos básicos para la elaboración de una guía de evaluación del Programa de Reforma Administrativa). La segunda, *Evaluación del programa de asistencia técnica* (sugestión de elementos básicos para una guía de evaluación del trabajo de asistencia técnica para la implantación de la reforma administrativa). De esta manera, la primera nota pretendía ser un esbozo de los resultados que debería producir la reforma y la segunda indicaba cómo se deberían orientar tanto la FGV como el Ministerio para que se llegase a esos resultados.

<sup>30</sup> Informaciones extraídas de los archivos de la CATRA, en la FGV.

<sup>31</sup> El programa ejecutado en la Biblioteca Nacional, contenía los siguientes proyectos: Organización administrativa; Organización del sistema de personal; Racionalización del trabajo; Estudio de los problemas de espacio físico; Institución del sistema de planeamiento y Curso para directores y jefes, octubre-noviembre de 1972.

<sup>32</sup> El programa de la Universidad Federal de Bahía comprendía los siguientes proyectos: Administración general y académica; Planeamiento finalístico; Programación y presupuesto; Procesamiento de datos; Entrenamiento.

<sup>33</sup> El programa relativo a la Universidad Federal de Viçosa comprendía los siguientes proyectos: Planeamiento de la organización general; Organización y orientación de la implantación de la administración de personal, del sistema de planeamiento y presupuesto, de la administración financiera, de los servicios generales y del procesamiento de datos para su utilización en el área administrativa.

<sup>34</sup> El programa referente a la administración directa del Ministerio de Agricultura incluyó los siguientes proyectos: Definición de la política agropecuaria nacional e identificación de obstáculos para su cumplimiento; Organización

del sistema de personal; Organización de los sistemas de material y servicio generales; Revisión de la estructura de organización; Seminario de desarrollo de ejecutivos (marzo y abril de 1972); Sistematización del planeamiento, presupuesto y evaluación de los resultados.

<sup>35</sup> El programa de la SUDEPE comprendía: Seminario de desarrollo de ejecutivos (abril y mayo de 1972); Implantación del sistema de planeamiento, presupuesto, organización y control; Asistencia técnica y ejecución de proyectos ligados a las funciones de la SUDEPE; Reformulación de la estructura de organización y de las sistemáticas de funcionamiento; Reorganización de las actividades de administración de personal de servicios generales y afines al sistema de contabilidad y auditoría interna.

<sup>36</sup> El programa referente al CNI consta de los siguientes proyectos: Organización de los sistemas de planeamiento y presupuesto, estadística, personal, contabilidad, material y servicios generales; Revisión de la estructura de organización del INPA (Instituto Nacional de Investigación de Amazonia) y del IBB (Instituto Brasileño de Bibliografía y Documentación); Estudio de concesión y control de becas y subsidios.

<sup>37</sup> El programa para el CTA comprende los proyectos siguientes: Planeamiento, presupuesto y control; Seminarios de entrenamiento de alto nivel; Organización; Sistema de personal; Relaciones públicas, compras y material; Sistemas generales; y Seminario para dirigentes del CTA (octubre-noviembre de 1972). Este programa prosigue después del 31 de julio de 1973.

<sup>38</sup> El programa referente al MTPS incluye proyectos relativos a: Implantación del sistema de planeamiento, presupuesto y organización y métodos; Elaboración del cuadro de necesidades de personal para atender los programas prioritarios; Revisión de la estructura y funcionamiento de los órganos administrativos relacionados con la ejecución de los programas prioritarios; Elaboración del plan de desarrollo de los recursos humanos (Seminario de ejecutivos, en mayo de 1972 y Seminario para instructores de entrenamiento, en abril de 1973); Elaboración del plan de divulgación de los programas prioritarios.

<sup>39</sup> El programa del Ministerio de Justicia incluye: Planeamiento, programación, presupuesto; Revisión de la estructura de organización del MJ y su regimentación; Establecimiento y racionalización de las rutinas básicas; Archivo Nacional; Organización e implantación de los sistemas de material y servicios generales; formulación del plan para la conversión de los controles convencionales para la computación electrónica; Organización del sistema de personal y su integración en el SIPEC, Sistema de Personal de la Administración Federal; Elaboración y aplicación del Plan de perfeccionamiento de personal (incluyendo el Seminario de desarrollo de ejecutivos, en julio de 1972).

<sup>40</sup> El programa ejecutado para el Departamento de Policía Federal comprende: Implantación del sistema de planeamiento, presupuesto y organización y métodos; Promoción de las medidas necesarias para el desarrollo de los recursos humanos (Seminario para el desarrollo de ejecutivos, noviembre de 1972 y abril de 1973); Reorganización del sistema de material y de los servicios generales; Revisión de la estructura administrativa y del funcionamiento de los órganos; Estudio sobre la viabilidad de la institución de un Centro de procesamiento de datos en el DPF; implantación del sistema de relaciones públicas.

<sup>41</sup> Para el Ministerio de Aeronáutica, se realizaron proyectos relativos a: Organización administrativa de los aeropuertos nacionales; Racionalización administrativa del personal civil; medidas de aplicación inmediata para la dmi-

nistración de personal civil; Redefinición jurídica y de control de decisión de los organismos vinculados al MAER; reforma de los parques de aeronáutica y de vehículos; curso de preparación y actualización para secretarías de la Subdirección de Personal Civil (octubre de 1972); y curso de entrenamiento para asesores y jefes de órganos de personal civil (febrero de 1973).

<sup>42</sup> El programa para el CETREMFA considera: dotar al Centro de un plan de puestos y remuneración de personal; proveer al Centro de los instrumentos administrativos necesarios para su funcionamiento y sistematizar las relaciones administrativas entre el órgano central y su representación; volver a estudiar la actual distribución de los núcleos regionales y dotarlos de una estructura de organización adecuada a sus dimensiones y finalidades; dotar al CETREMFA de una orientación básica para el desempeño de sus actividades.

<sup>43</sup> Para la Inspectoría General de Finanzas del Ministerio de Hacienda se ejecutó un programa sobre: clasificación de puestos y salarios, creación de un banco de datos de personal técnico y directrices para encuadramiento de personal.

<sup>44</sup> Los estudios preliminares para el MRE se referían a: la implantación de un sistema de planeamiento, presupuesto y organización; enumeración detallada de los proyectos prioritarios que se refieren al MRE; análisis de la estructura y del funcionamiento del MRE y de las actividades de administración de personal; elaboración de planes de divulgación de los proyectos prioritarios.

<sup>45</sup> Para el Tribunal Marítimo se ejecutó un programa que incluye: revisión de la estructura de organización, implantación de los sistemas y mejoría de los métodos; organización del sistema de personal.

<sup>46</sup> De estos Decretos, los principales fueron los siguientes: números 71,534 del 12 de diciembre de 1972 (estructura, funcionamiento y competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores); 67,875, del 18 de diciembre de 1970; 68,727, del 9 de junio de 1971; 70,086, del primero de febrero de 1972; 70,402 del 13 de abril de 1972 y 71,322 del 7 de noviembre de 1972, todos sobre el Ministerio de Hacienda (Departamento de Administración, Departamento de Personal y Secretaría General); 71,168, del 28 de septiembre de 1972, referente al Departamento de Administración del Ministerio de Transportes; 68,593, del 6 de mayo de 1971, que reorganizó la estructura básica del Ministerio de Agricultura, anteriormente aprobada por el decreto número 62,163 del 24 de enero de 1968; 66,882, del 16 de julio de 1970 (Ministerio del Interior); 66,296, del 3 de marzo de 1970 y 66,967, del 27 de julio de 1970 y además Orden Ministerial número 3,598, del 12 de noviembre de 1970 (Ministerio de Educación y Cultura); 69,014, del 4 de agosto de 1971 (Ministerio del Trabajo y Prevención Social); 66,623, del 22 de mayo de 1970 y Orden Ministerial 71, del 2 de febrero de 1972, sobre el Ministerio de Salud (anteriormente organizado por los Decretos números 64,061, del 4 de febrero de 1969 y 65,253 del primero de octubre de 1969); y 68,274, 68,276 y 68,277, del 19 de febrero de 1971; 71,279, del 31 de octubre de 1972; 71,823, del 7 de febrero de 1973 y 72,208, del 11 de mayo de 1973, referentes todos a la organización del Ministerio del Ejército. La organización del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General está regulada por Oficios del Secretario General números 44, 45, 46 y 47, del 5 de junio de 1972 (D. O. del 12 de junio de 1972) y número 69, del 26 de julio de 1972 (D. O. del primero de agosto de 1972).

<sup>47</sup> "Relatorio-Estudio DNER", parte doctrinaria, en *Revista de Administración Pública*. Julio-diciembre de 1969; p. 109-122.

<sup>48</sup> Ver al respecto, Pinto, Aluizio Loureiro, *La institucionalización pública*, 3(1): 7-25, enero-junio de 1969.

<sup>49</sup> Decreto-Ley 509, del 20 de marzo de 1969.

<sup>50</sup> *Integração do correio no complexo economico e social brasileiro*, fls. 24-25 (conferencia mimeografiada, dictada en noviembre de 1972 en la Associação Brasileira de Marketing, 30 folios).

<sup>51</sup> Cia. Brasileira de Artes Gráficas. *Relatorio 1972*, Río de Janeiro, 1973, p. 3.

<sup>52</sup> Ley número 5,878, del 11 de mayo de 1973.

<sup>53</sup> Ley número 5,727, del 4 de noviembre de 1971.

<sup>54</sup> Decreto número 72,527, del 25 de julio de 1973.

<sup>55</sup> Decreto número 72,527, del 25 de julio de 1973, Parte IV, Cap. IX, IX-1.

<sup>56</sup> Decreto número 64,335, del 9 de abril de 1969.

<sup>57</sup> Exposición de motivos del DASP número 894, del 4 de octubre de 1970, D. O. del 6 de octubre de 1972.

<sup>58</sup> Diario Oficial, sección I, Parte I, del 6 de noviembre de 1972.

<sup>59</sup> Sobre el "sistema de carrera" y el "sistema de cargo", véase Louis Fougère, *La fonction publique*. En especial, la segunda parte, capítulos del I al III.

<sup>60</sup> Los cursos de efectúan en 410 horas de clase, con el régimen de tiempo completo durante 4 meses aproximadamente. Comprenden las siguientes disciplinas: Unidad introductoria, 185 horas (Revisión de matemáticas, 40 horas; nociones de economía, 60 horas; nociones de contabilidad y finanzas, 40 horas; estadística, 30 horas; y métodos y técnicas de investigación, 15 horas); Unidad central, 230 horas (Planeamiento Económico y Social, 40 horas; Elaboración y evaluación de proyectos, 60 horas; Derecho Financiero, 20 horas; Técnicas de presupuesto-programa y contabilidad pública, 30 horas; Administración y proceso de toma de decisiones, 35 horas; Nociones de computación, 20 horas; Los grandes sistemas de la Administración Federal, 15 horas; Administración pública brasileña, experiencias en la reforma administrativa y organización de la Administración Federal, 10 horas; y Entrenamiento de la sensibilidad).

<sup>61</sup> Las entidades educativas que participan en el convenio de 1973 fueron las siguientes: Universidad Federal de Río de Janeiro (Coordinación de Programas de posgrado en ingeniería), Fundación Getulio Vargas, (Escuela de posgraduados en Economía, Río de Janeiro y Escuela de Administración de Empresas de S. Paulo), Universidad Federal de Minas Gerais (Centro de Desarrollo y Planeamiento Regional), Universidad de São Paulo (Instituto de Investigaciones Económicas), Universidad Federal do Ceará (Centro de Perfeccionamiento de Economistas del Noreste) y Centro de Entrenamiento para el Desarrollo Económico (del propio MPCG, en Brasilia).

<sup>62</sup> Esta última información fue obtenida en la entrevista concedida por el Asesor de Recursos Humanos del MPCG a la revista *Planeación y Desarrollo*. Octubre de 1973, año I, número 4, pp. 52-53.

<sup>63</sup> El Decreto-Ley 200, en su artículo 172, prevé la existencia de órganos autónomos, administrativa y financieramente para ejecutar, entre otras, actividades de investigación y enseñanza. La autonomía del CETREMFA, está asegurada por el Decreto número 68,924, del 15 de julio de 1971, alterado por el Decreto número 69,973, del 20 de enero de 1972 y por el artículo sexto del Decreto número 71,322, del 7 de noviembre de 1972.

<sup>64</sup> El régimen interno del CETREMFA fue aprobado por la Orden GB/29, del 9 de febrero de 1972, D. O., del 9 de febrero de 1972.

<sup>65</sup> Resumo los conceptos de "sistema cerrado" y "sistema abierto" de James D. Thomson y Katz y Kahn, en *Un análisis de las teorías de organización*.

<sup>66</sup> "Métodos modernos de la reforma administrativa" en "Boletín del Instituto Internacional de Administración Pública". *Revista de Administración Pública*. Enero-marzo de 1969; número 9, p. 21-30.

<sup>67</sup> La creación del MIC en la Secretaría de Tecnología Industrial, sería también un ejemplo de aplicación del "método de administración paralela", mientras que en el mismo ministerio la reforma que experimenta el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial y el Instituto Nacional de Pesas y Medidas (ambos mediante la cooperación técnica del PNUD) se sitúa más en el concepto de "método experimental".

<sup>68</sup> Véase Implementación de la Reforma contenida en el Decreto-Ley 200 (2a. fase, 1970-1973).

## II

### CONCEPTUALIZACION Y ALCANCE DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

<sup>1</sup> Albert Lanza, *Les projets de reforme administrative en France*. PUF, París, 1968; p. 9.

<sup>2</sup> Gerald Caiden, *Administrative reform*. The Penguin Press, Middlessex, 1969; p. 1.

<sup>3</sup> *Conclusiones del Seminario Interregional*. Palmer, Brighton (Mimeo), octubre-noviembre, 1972.

<sup>4</sup> Yehezkel Dror, "Strategies for administrative reform", *Development and change*. La Haya, 1970-1971; vol. 2, núm. 2, pp. 19-35.

<sup>5</sup> Hahn Lee, "Bureaucratic models and administrative reform", *Development and change*. La Haya, 1970-1971; vol. 2, núm. 2, pp. 52-64.

<sup>6</sup> Allan R. Cohen, *Development and change*. La Haya, 1970-1971; vol. 2, núm. 2.

<sup>7</sup> *Reforma administrativa, documentos de un seminario* (Mimeo). Managua, 1972.

<sup>8</sup> Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*. Instituto de Administración Pública, México, 1974; pp. 67-68.

### LA TEORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA

<sup>1</sup> Johanness Hirschberger, *Historia de la filosofía*. Barcelona, 1959; T. II; pp. 309-322. Julián Marias, *Historia de la filosofía*. Revista de Occidente, Madrid, 1956; pp. 341-346 y 387-392. Jacques Maritain, *Introducción a la filosofía*. Club de Lectores, Buenos Aires, 1956.

<sup>2</sup> Carl F. Stover, "Changing patterns in the philosophy of management", en Claud E. Hawley y Ruth C. Wintrab (eds.), *Administrative questions and political answers*. D. Van Nostrand, Co. Inc., Princeton, New Jersey, 1966; p. 96.

<sup>3</sup> Dwight Waldo, "Organization theory: an elephantine problem", en *Ibid*; p. 107.

<sup>4</sup> Frederick Taylor, *On the art of cutting metals*. American society of mechanical engineers, 1907. *Shop management*. Harper Bros., 1911.

<sup>5</sup> Institute of Public Administration, *Papers on the science of administration*. Columbia University, 1937.

<sup>6</sup> Luther Gulick, *Notes on the theory of administration*. Columbia University, 1937.

<sup>7</sup> Dwight Waldo, *The administrative state: a study of the political theory of the american public administration*. The Ronald Press, 1940.

<sup>8</sup> Herbert Simon, *Administrative behavior: a study of decision making processes in administrative organizations*. McMillan Co., 1947; The Free Press, New York, 1966.

<sup>9</sup> *The human problems of an industrial civilization*. McMillan Co., 1933.

<sup>10</sup> *Management and the worker*. Harvard University Press, 1946.

<sup>11</sup> *Readings on bureaucracy*. Free Press, 1952.

<sup>12</sup> *Group dynamics: research and theory*. Roy Peterson and Co., 1953.

<sup>13</sup> *Developing patterns of management*. American Management Association, 1956.

<sup>14</sup> Robert Durbin (ed.), *Human relations in administration: the sociology of administration*. Prentice Hall, 1951; Thomas North Whitehead, *Leadership in a free society*, Harvard, 1936.

<sup>15</sup> Cfr. Carl F. Stower, *Op. cit.*, p. 101.

<sup>16</sup> Leonard D. White, *The federalists*, 1956. *The jeffersonians*, 1956, *The republican era*, 1958.

<sup>17</sup> John Gaus, *Reflections on public administration*. University of Alabama Press, 1947.

<sup>18</sup> Max Weber, "The essentials of bureaucratic organization: an ideal type construction" en *Essays in sociology*. New York, Oxford University Press, 1946. [edición portuguesa: *Sociologia da burocracia*. Zahar Editores, Río de Janeiro, 1971] *The theory of social and economic organization*. Oxford University Press, New York, 1947.

<sup>19</sup> *The junctions of the executive*. Harvard University Press, 1938.

<sup>20</sup> *The structure of social action*. Mc Graw Hill Books Co., 1937.

<sup>21</sup> *The dynamics of bureaucracy*. University of Chicago Press, 1955.

<sup>22</sup> "Comments of the theory of organizations", *American Political Science Review*, 1954.

<sup>23</sup> *Inter university research program in institution building*. Citado por Aluizio Loureiro Pinto en IBAN: *Una experiencia de institucionalismo organizacional en Brasil*. Tesis doctoral presentada en la Universidad del Sur de California, 1967, Cap. I, reproducido para uso interno por la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas, Brasil.

<sup>24</sup> Dwight Waldo, *Op. cit.*, p. 121.

<sup>25</sup> Fritz Morstein Marx, *The elements of public administration*. Prentice Hall, 1946.

<sup>26</sup> Philip Selznick, *TVA and the grass-roots*. University of California Press, 1948.

<sup>27</sup> A. R. Radcliff-Brown, *Sstructure and functions in primitive society*. London, Cohen y West, 1952.

<sup>28</sup> Malinowsky, *A scientific theory of culture*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1944.

<sup>29</sup> Talcott Parsons, *The social system*. Free Press, Glencoe, Ill., 1958.

<sup>30</sup> Marion J. Levy, *The structure of society*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1952.

<sup>31</sup> Robert K. Merton, *Social theory and social structure*, The Free Press, Glencoe, Ill., 1957.

<sup>32</sup> Walter Buckley, "Structural-functional analysis in modern sociology" en *Modern sociological theory in continuity and change*. The Dryden Press, New York, 1957.

<sup>33</sup> Gonzalo F. Fernández, *Functionalism and political science: problems and contributions*. The American University, Washington, 1968.

<sup>34</sup> Robert K. Merton, *Op. cit.*

<sup>35</sup> Carl Friedrich, "Constitutional government and democracy" en *Cooperative Politics*. Free Press, Glencoe, Ill., 1963.

<sup>36</sup> David Easton, *A framework for political analysis*. Prentice Hall Inc., New Jersey, 1963. *A system analysis of political life*, John Wiley and Sons, New York, 1965.

<sup>37</sup> William C. Mitchell, *The American polity*. The Free Press, Glencoe, Ill., 1962.

<sup>38</sup> S. N. Eisenstadt, *The political system of empires*, The Free Press, Glencoe, Ill., 1963.

<sup>39</sup> David Apter, *The gold coast in transition*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1955.

<sup>40</sup> Gabriel Almond, *The politics of developing areas*. Princeton University Press, 1961.

<sup>41</sup> Talcott Parsons, "The political aspect of social structure and process" en *Varieties of political theory*. Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, N. J., 1966.

<sup>42</sup> Carlos Palacios y otros, *Administración pública para el desarrollo*. VI CADE, Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1970. Héctor Savin Angel y otros, *Consideraciones para una estrategia de reforma administrativa*, estudios especiales EIAP, Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1971.

<sup>43</sup> Walter R. Sharp, "International bureaucracies and political development" en *Bureaucracy and political development*. Princeton University Press, 1963.

<sup>44</sup> Ralph Braibanti, "Transnational inducement of administrative reform: a survey of scope and critique of issues" en *Approaches. . . , Op. cit.*; p. 133.

<sup>45</sup> David S. Brown, "Strategies and tactics of public administration technical assistance" en *Approaches. . . , Op. cit.*; p. 185. Este artículo es de singular importancia para el estudio de las diversas estrategias utilizadas por las misiones de asistencia técnica y la efectividad de cada una de ellas.

<sup>46</sup> Albert Lepawsky, "Technical assistance: a challenge to public administration" en *Administrative questions. . . , Op. cit.*; p. 469.

<sup>47</sup> Fred W. Riggs, *Ecología de administración pública*, Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1964; p. 6.

<sup>48</sup> John K. Galbraith, "A positive approach to economic aid", *Foreign affairs*, April, 1961, XXXIX, núm. 3.

<sup>49</sup> A. Lekachman, *National policy for economic welfare at home and abroad*. Doubleday, New York, 1955; p. 81.

<sup>50</sup> Fred W. Riggs, "Administrative development: an elusive concept" en *Approaches...*, *Op. cit.*; p. 225.

<sup>51</sup> John Clarke Adams, *El derecho administrativo norteamericano*, EUDEBA, Buenos Aires, 1954; p. 22.

<sup>52</sup> José Cretella Junior, *Derecho administrativo comparado*. Universidad de Sao Paulo, 1972.

<sup>53</sup> Cfr. Alberto Guerreiro Ramos, *Administración y estrategia del desenvolvimiento*. Fundación Getulio Vargas, 1966; Cap. 6.

<sup>54</sup> Smil Ochs y Aluzio Loureiro Pinto, *Modernización y reforma administrativa del gobierno federal brasileño*, en este mismo libro.

<sup>55</sup> *Idem.*

<sup>56</sup> Nelson Mello de Souza, *Notas introductorias al problema de estrategia de reforma administrativa en Brasil*. Fundación Getulio Vargas, Escuela Interamericana de Administración Pública, Río de Janeiro, Brasil, 1970.

<sup>57</sup> Beatriz Warhlich, *La reforma administrativa brasileña: pasado y presente*, en este mismo libro.

<sup>58</sup> Allan R. Brewer-Carías, *La experiencia de la reforma administrativa en Venezuela: (1969-1973) estrategias técnicas y criterios*, en este mismo libro.

<sup>59</sup> Beatriz Warhlich, *Op. cit.*

<sup>60</sup> Allan R. Brewer-Carías, *Op. cit.*

<sup>61</sup> Manuel Rachadell y Guillermo Quintero, *La reforma administrativa en Venezuela*. Caracas, Comisión de Administración Pública, 1973.

<sup>62</sup> Cfr. Irving Swerdlow, *Development administration: concepts and problems*, Syracuse University Press, 1963; p. 11.

<sup>63</sup> Cfr. Talcott Parsons, *The social system*, The Free Press, Glencoe, 1951; p. 486.

<sup>64</sup> Alberto Guerreiro Ramos, *Administración y estrategia de desenvolvimiento*, Río de Janeiro.

<sup>65</sup> Percy Bridgman, citado por C. Wright Mills, *La imaginación sociológica*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1961; Cap. III.

<sup>66</sup> Edgardo Boeninger, "La reforma administrativa", *Revista Mensaje* [número especial], núm. 123, Santiago de Chile, octubre de 1963; p. 523.

## INSTRUMENTOS METODOLOGICOS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA

<sup>1</sup> Véase Modelo teórico de la administración pública peruana en el cual se desarrolla este concepto y otros utilizados en este mismo documento.

### LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA AMERICA LATINA. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE CINCO EXPERIENCIAS NACIONALES

<sup>1</sup> Seminario promovido por la Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP) de la Fundación Getulio Vargas (FGV), bajo el patrocinio del Ministerio de Planeación y Coordinación General.

<sup>2</sup> México es una República Federal. Los poderes de la unión son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. La normalidad constitucional es plena.

<sup>3</sup> Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. *Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976*; p. 22.

<sup>4</sup> *Op. cit.*; p. 24.

<sup>5</sup> *Op. cit.*; p. 24.

<sup>6</sup> *Op. cit.*; p. 25.

<sup>7</sup> *Manual de organización del gobierno federal*. Secretaría de la Presidencia, México, 1973; p. 304.

<sup>8</sup> Andrés Caso y Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, en esta misma obra.

<sup>9</sup> *Manual de organización del gobierno federal*; p. 125.

<sup>10</sup> Andrés Caso y Alejandro Carrillo Castro, *Op. cit.*

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> Panamá se liberó políticamente de España en 1831, integrando la Gran Colombia. En 1903 se volvió un país independiente de Colombia. La Constitución en vigor data del año 1972. Es una República Unitaria. De los tradicionales tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, asume forma singular el Poder Legislativo, que se compone de la Asamblea Nacional de Representantes de los "corregimientos" (la menor unidad administrativa del país), electos por voto popular, en número de aproximadamente quinientos. Entre otras atribuciones compete a la asamblea elegir el Presidente de la República. Al lado de la asamblea integra también el Poder Legislativo el Consejo Nacional de Legislación, constituido del Presidente y Vice-Presidente de la República, del Presidente de la Asamblea Nacional, de los Ministros de Estado, y de los Miembros de la Comisión de Legislación. Al Consejo Nacional de Legislación compete expedir y reformar los códigos nacionales, aprobar el presupuesto de la República y crear departamentos administrativos, órganos interministeriales y consejos técnicos. Así el Presidente de la República es, simultáneamente, Jefe del Poder Ejecutivo y miembro del Poder Legislativo, en su más alto nivel (Véase Edda Cabrero de Castillo, *La Reforma administrativa en Panamá*. Trabajo de conclusión del IX CADE, EIAP, 1973. Curso de administración para el desarrollo, Escuela Interamericana de Administración Pública. Ricardo A. León Tapia, *La reforma administrativa en Panamá*, en esta misma obra).

<sup>18</sup> Ricardo A. de León Tapia, *Op. cit.*

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> Este acontecimiento se verificó el once de octubre de 1968. *Idem.*

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> *Ibidem*, Gaceta Oficial núm. 17,295, del primero de marzo de 1973.

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> Ejemplos concretos de esa competencia con enumerados, del trabajo de Ricardo de León Tapia.

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> Venezuela es una República Federal. Los poderes de la República son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. La actual Constitución del país fue promulgada en 1961, pero la democracia representativa, en ella consagrada rige desde 1958. El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente, asesorado por el Consejo de Ministros.

<sup>44</sup> Allan R. Brewer-Carías, *La experiencia de la reforma administrativa en Venezuela* (Ver este mismo libro).

<sup>45</sup> Decreto núm. 287, de junio 27 de 1958.

<sup>46</sup> Manuel Rachadell y Guillermo Quintero, *La reforma administrativa en Venezuela*. Caracas, Comisión de Administración Pública, 1973; p. 56.

<sup>47</sup> *Ibidem*; pp. 5-61.

<sup>48</sup> *Ibidem*; pp. 7-55 y gráfica del anexo núm. 3.

<sup>49</sup> *Ibidem*; pp. 9-57.

<sup>50</sup> *Ibidem*, gráfica del anexo núm. 2.

<sup>51</sup> *Ibidem*; pp. 2-40, 89-90.

<sup>52</sup> Decreto núm. 28, de abril 9, 1969.

<sup>53</sup> Decreto núm. 141, de septiembre 17, 1969.

<sup>54</sup> Manuel Rachadell y Guillermo Quintero, *Op. cit.*; pp. 77-81.

<sup>55</sup> *Ibidem*; pp. 49-50.

<sup>56</sup> *Ibidem*; pp. 7-65, 7-86.

<sup>57</sup> *Ibidem*; pp. 6-64, 89-90.

<sup>58</sup> Colombia es una República Unitaria. El poder público es integrado por los ramos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Es plena la normalidad constitucional.

<sup>59</sup> Carmenza Arana de Ramírez y Hernán Peñaloza Castro, *La reforma administrativa en Colombia*, V. Revista Latinoamericana de Administración Pública, núm. 1, enero-marzo, 1974, México; pp. 61-77.

<sup>60</sup> Pedro Pablo Morcillo, *La reforma administrativa en Colombia*, en esta misma obra.

<sup>61</sup> *Idem.*

<sup>62</sup> *Idem.*

<sup>63</sup> *Idem.*

<sup>64</sup> *Idem.*

<sup>65</sup> Carmenza Arana de Ramírez y Hernán Peñaloza Castro, *Op. cit.*

<sup>66</sup> Pedro Pablo Morcillo, *Op. cit.*

<sup>67</sup> Carmen Arana de Ramírez y Hernán Peñaloza Castro, *Op. cit.*

<sup>68</sup> Pedro Pablo Morcillo, *Op. cit.*

<sup>69</sup> Carmen Arana de Ramírez y Hernán Peñaloza Castro, *Op. cit.*

<sup>70</sup> Pedro Pablo Morcillo, *Op. cit.*

<sup>71</sup> Carmen Arana de Ramírez y Hernán Peñaloza Castro, *Op. cit.*

<sup>72</sup> El Brasil es una República Federal. Los poderes de la república son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. La Constitución promulgada en 1967 fue modificada en 1969, coexistiendo con el Acto Institucional núm. 5, de 1968, que confiere poderes excepcionales al Presidente de la República.

<sup>73</sup> Para mayores detalles véase, de la autora, *Reforma administrativa federal brasileña: pasado y presente*, en esta misma obra.

<sup>74</sup> En octubre de 1945 el Presidente Vargas fue depuesto por las fuerzas armadas. Nueva Constitución, consagrando la democracia representativa, fue elaborada por una Asamblea Legislativa especialmente electa para ese fin; promulgada en septiembre 18 de 1946, que rigió hasta 1967 (con modificaciones introducidas mediante actos institucionales a partir de 1964).

<sup>75</sup> J. Nazare Teixeira Dias, *La reforma administrativa de 1967*. Río de Janeiro, FGV, 1968; pp. 3-11.

<sup>76</sup> Por la Ley núm. 6,036 del primero de mayo de 1971 que después será comentada. El MPPG fue transformado en Secretaría de Planeación de la Presidencia de la República.

<sup>77</sup> *Idem.*

<sup>78</sup> *Idem.*

<sup>79</sup> *Idem.*

<sup>80</sup> Diario Oficial de mayo 2 de 1974; p. 5,036.

<sup>81</sup> El Primer Plan Nacional de desarrollo cubre el período 1972-1974 y fue aprobado por la Ley núm. 5,727, de noviembre 14, 1971. El Segundo Plan Nacional de Desarrollo que entrará en vigor a partir del primero de enero de 1975 está en elaboración.

<sup>82</sup> Por la misma ley, son igualmente Ministros de Estado, el Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia (que ya poseía ese status por ley anterior), el Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia, el Jefe del Servicio Nacional de Informaciones y el Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

<sup>83</sup> Información obtenida a través de la Secretaría del Presupuesto y Finanzas, Secretaría de Obras Públicas, de la Secretaría de Planeación de la Presidencia de la República (mayo de 1974).

<sup>84</sup> Ley núm. 5,645, de diciembre 10 de 1970.

<sup>85</sup> Programas de reforma administrativa, distribuido a participantes del primer seminario de integración MPCC, Brasilia, 5 al 7 de diciembre de 1971.

<sup>86</sup> Fundación Getulio Vargas.

<sup>87</sup> Smil Ochs y Pinto, Aluizio Loureiro, *Modernización y reforma administrativa del gobierno federal brasileño: cuatro décadas de experiencia*, en esta misma obra.

<sup>88</sup> Cabe destacar, al respecto, el esfuerzo del Ministerio de Hacienda en ese sentido, a través del CETREMFA (Transformado a fines de 1973, en una escuela de administración hacendaria) y el programa de formación de técnicos de planeación, ejecutados en 1973 por el Ministerio de Planeación con la colaboración de instituciones de diverso nivel.

<sup>89</sup> El órgano central de administración de personal de Brasil, DASP, inauguró sus cursos de administración en 1941. Hoy funcionan en el país más de

cincuenta cursos y escuelas de administración, integrando el sistema educacional del país.

<sup>90</sup> Constituyen también excepción a la regla los dos ejemplares señalados en la nota del núm. 88.

## LA INVESTIGACION Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN AMERICA LATINA

<sup>1</sup> Raúl Prebisch, *Transformación y desarrollo, la gran tarea de América Latina*, Informe presentado al Banco Internacional de Desarrollo, Chile, 1970; p. 34.

<sup>2</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Algunos problemas de administración de las empresas públicas*. Documento ST/ECLA/ Conf. 35/1.1, Santiago, 1969; p. 6.

<sup>3</sup> Cifras mencionadas en Amilcar Herrera, *Ciencia y política en América Latina*. Ed. Siglo XXI, 1971; pp. 25-26.

<sup>4</sup> *Informe de la conferencia de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la ciencia y tecnología en las regiones poco desarrolladas*. Costala, UNESCO, 1965; p. 117.

<sup>5</sup> *La administración pública en el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo*. Informe de la segunda reunión de expertos, Documento ST/TAO/M/57, 1971; p. 45.

<sup>6</sup> Datos de la Organización de Estados Americanos (OEA), *Características de los institutos latinoamericanos de investigación tecnológica*. Washington, 1965.

<sup>7</sup> Naciones Unidas, *Informe del seminario internacional sobre el empleo, el desarrollo y el papel del personal científico y técnico en el servicio público de los países en desarrollo*. Documento ST/TAO/M/48/Add. 2, Nueva York, 1969; p. 44.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>9</sup> Bernardo Kliksberg, *Administración, subdesarrollo y estrangulamiento tecnológico. Introducción al caso latinoamericano*. Argentina, 1973; p. 57.

<sup>10</sup> Naciones Unidas, *Op. cit.*; p. 46.

<sup>11</sup> Juan I. Jiménez N., *Unidades de medida para el análisis administrativo en América Latina*, vol. II de anexos, Ponencia Tema 2, XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, 1974.

<sup>12</sup> Juan I. Jiménez N., *Op. cit.*; p. 1.

<sup>13</sup> En Venezuela, por ejemplo, en 1972 se utilizaron más de bs. 175.000.000 para adiestramiento de personal, sólo en algunos centros de capacitación investigados. Víctor M. Rodríguez, *El sistema nacional de adiestramiento para el gobierno de Venezuela*. Caracas, marzo, 1974.

<sup>14</sup> En el sector agrario venezolano se determinó recientemente la existencia de más de 120 programas y organismos de capacitación, no sujetos a una coordinación central. CIARA, *Lista parcial de organismos de capacitación agropecuaria*. Caracas, julio, 1974.