

DERECHO Y DESARROLLO

FACULTAD DE DERECHO

Decano

Dr. Enrique Pérez Olivares

Director

Dr. Nelson Rodríguez García

CONSEJO DE LA FACULTAD

Decano

Dr. Enrique Pérez Olivares

Director

Dr. Nelson Rodríguez García

Dr. Tulio Chiossone V.

Dr. José Melich Orsini

Dr. Antonio Moles Caubet

Dr. Manuel García-Pelayo

Dr. Ricardo Azpúrua Ayala

Dr. José R. Burgos V.

Dr. José A. De Miguel

Dr. Aquiles Monagas

Dr. Gonzalo Pérez Luciani

Dr. Gustavo Planchart M.

Dr. Aristides Rengel R.

Dr. Luis Maury Crespo

Abogado Roberto Delgado

Abogado Juan Godoy C.

INSTITUTO DE DERECHO PRIVADO

Dr. José Melich Orsini

(Director)

INSTITUTO DE CIENCIAS PENALES
Y CRIMINOLÓGICAS

Dr. Tulio Chiossone V. (Director)

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

Dr. Manuel García-Pelayo

(Director)

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO

Dr. Antonio Moles Caubet (Director)

CURSOS DE DOCTORADO

Dr. Luis H. Farías Mata

(Secretario)

DIRECTOR DE PUBLICACIONES

Dr. Ricardo Azpúrua Ayala

UNIVERSIDAD CENTRAL
DE VENEZUELA

Rector

Dr. Oswaldo De Sola

Vicerrector Académico

Dr. Eduardo Vásquez

Vicerrector Administrativo

Dr. Manuel Benezra

Secretario

Dr. Juan José Puigbó

ALLAN-RANDOLPH BREWER-CARIAS

Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho
de la Universidad Central de Venezuela

**DERECHO
Y
DESARROLLO**

COLECCION
DERECHO Y DESARROLLO
N° 1

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE DERECHO
CARACAS / 1971

Derechos reservados

Impreso en Venezuela
Printed in Venezuela

Impreso en la Imprenta de la Universidad Central de Venezuela

NOTA EXPLICATIVA

El trabajo que se publica en este primer número de la colección "Derecho y Desarrollo" de la Facultad de Derecho, es el texto de la conferencia dictada por el autor en la Universidad de Carabobo, en el ciclo "La Ciencia en Venezuela", correspondiente a los "Aspectos Sociales" y al año 1971.

El título de esta colección y el del trabajo que ahora se publica podría de por sí parecer paradójico, en virtud de que precisamente la impresión general que se tiene del derecho en nuestros países es que es el antidesarrollo, es decir, un cuerpo de normas que aparentemente frena y se opone a todo intento de progreso o de cambio.

Esta impresión lamentablemente tiene alguna base de certeza; y precisamente el objetivo de esta conferencia es tratar de establecer algunas premisas para vincular aún más el sistema jurídico de un país, y en concreto de Venezuela, al proceso de desarrollo al cual está en la actualidad enfrentado; y que en general los juristas y en particular las Universidades y sus Facultades de Derecho, comprendan que tenemos que producir un nuevo abogado o jurista que sea un agente del proceso de desarrollo y no, ese que muchos conocen y que

todavía egresa de nuestras Facultades de Derecho, y cuya misión parecería ser la personificación del antidesarrollo y del anticambio en general. En los números sucesivos de esta colección se publicarán aquellos trabajos jurídicos que, bajo un nuevo enfoque, propendan al necesario proceso de transformación que nuestro sistema jurídico habrá de sufrir para viabilizar el proceso de desarrollo.

A. R. B. C.

Caracas, agosto de 1971.

I

EL PAPEL DEL DERECHO
EN UN PROCESO DE DESARROLLO

Ciertamente que nuestros países y entre ellos Venezuela, están enfrentados al reto de lograr su desarrollo nacional. A pesar de que ya sea casi un lugar común, debemos señalar que se trata de un proceso de desarrollo con características muy peculiares: se trata de alcanzar niveles de progreso a un ritmo acelerado, en el menor tiempo posible y al menor costo posible. Estos elementos del proceso realmente son los que lo caracterizan en nuestros países y los que lo distinguen del proceso de desarrollo que se realizó en los países hoy altamente industrializados donde, al contrario, el proceso fue un proceso muy lento y largo, efectuado a altísimos costos a través de mecanismos de prueba y error, al cual no podríamos someter actualmente a nuestros países.

En base a esas premisas de nuestro proceso de desarrollo, que debe ser acelerado y realizado al menor tiempo y costo posible, todas las estructuras de la sociedad deben abocarse a esa tarea común. Por eso, el proceso de desarrollo En América Latina en realidad viene a ser un reflejo de ese proceso de transformación que nuestras sociedades están viviendo y que exige de todos los componentes de la misma que se incorporen a su realización.

Ahora bien, dentro de los componentes de la sociedad venezolana podemos distinguir tres clases de estructuras que

deben participar conjuntamente en este proceso de desarrollo: la estructura económica, la estructura social y la estructura política. Sin la participación de estos tres componentes en el proceso de desarrollo, con una participación activa y con la característica de que paralelamente esas estructuras deben transformarse a sí mismas, difícilmente podremos alcanzar el nivel de desarrollo que la propia Constitución define como meta del Estado venezolano y que, insisto, tenemos planteado en la actualidad.

En este sentido, vale la pena repetir que desarrollo no es simplemente la transformación de una de esas estructuras; mucho menos el solo progreso en las estructuras económicas; y muchísimo menos el solo desenvolvimiento de las estructuras económicas privadas. Desarrollo nacional en ese sentido no es desarrollismo.

Ahora bien, al indicar que en el proceso de desarrollo deben participar, transformándose, no sólo las estructuras económicas, sino también las estructuras sociales y políticas, quiero destacar que el mismo tiene unas características peculiares, que lamentablemente tampoco se indican, cuando en general, desde posiciones políticas o simplemente desde posiciones empresariales, se habla de desarrollo. En efecto, un proceso de desarrollo implica ante todo y en primer lugar, una transformación de las estructuras tradicionales. No podemos lograr estos niveles de progreso que se pretenden con el desarrollo nacional a través de las estructuras económicas, sociales y políticas tradicionales. Al contrario, para poder incorporarnos al proceso de desarrollo necesitamos transformar estas estructuras. Por eso es característico de nuestros países el llamado proceso de cambio que están sufriendo nuestras sociedades y que debe incidir sobre esas tres estructuras tradicionales.

Como premisa del razonamiento, por tanto, podemos admitir que es inimaginable el poder lograr determinados niveles de progreso, con las estructuras políticas, económicas y sociales tradicionales que todavía perduran en el país. En la actualidad, y en términos generales, esas estructuras son el freno del desarrollo y no el motor del mismo, como debería ser.

Por eso, lo primero que implica el proceso de desarrollo es la transformación de esas estructuras; pero no sólo una transformación lenta, sino, al contrario, una transformación acelerada y ordenada. En este sentido, no podemos seguir transformando estructuras, como lo hemos intentado en diversas oportunidades, en una forma desordenada. El proceso de cambio, para poder ser realizado en forma rápida y al menor costo posible, tiene que ser un proceso planificado. Por tanto, ese proceso de transformación o cambio de las estructuras económicas, sociales y políticas debe responder a una labor de planificación y he ahí otra de las características de nuestro proceso de desarrollo, el cual no sólo debe ser un proceso de cambio estructural acelerado, sino que tiene que ser planificado, es decir, dirigido por el Estado.

No es posible, por tanto, y también podríamos admitirlo como premisa, incorporarnos a un proceso de desarrollo, sin una definida y decisiva intervención del Estado como agente de cambio o de transformación de esas estructuras económicas, sociales y políticas que el propio desarrollo implica. En América Latina, como consecuencia, y en Venezuela en particular, el desarrollo está necesariamente vinculado a esos tres elementos: la planificación, como proceso de ordenación del cambio; la transformación de las estructuras, como consecuencia del desarrollo; y una acción decidida y

permanente del Estado, como único ente con poder —el poder público— capaz de provocar y acelerar esos cambios que el desarrollo implica.

Pero dentro de ese proceso en que el Estado tiene un papel preponderante y que implica un cambio estructural en forma planificada. ¿Qué papel ha jugado o qué papel juega el sistema jurídico? ¿Qué papel juega el derecho? ¿Ha sido el derecho y el sistema jurídico del país capaz, no ya de provocar los cambios y las transformaciones de las estructuras, sino de siquiera amoldarse a las transformaciones que ha sufrido la realidad económica y social en Venezuela?

Realmente, ni el derecho ni el sistema jurídico en Venezuela han sido capaces de amoldarse a ello, ni nuestras Facultades universitarias han sido capaces en general de preparar un jurista o abogado que pueda convertirse en el motor del desarrollo y que pueda apartarse adecuadamente de ese formalismo y practicismo, tan común en nuestros abogados, y realizar, por tanto, una labor activa y fructífera en favor de ese proceso de cambio.

Nuestro sistema jurídico, y es quizás esto lo que explica el atraso del derecho frente al proceso de desarrollo, básicamente es un sistema estructurado después de la Revolución Francesa, es decir, un sistema que nace con el denominado Estado de Derecho, que a su vez surge en 1789 y como reacción frente a otro tipo de Estado que era el Estado Absoluto. En efecto, dentro de esa concepción genérica del Estado que la teoría política llama Estado Moderno, y que surge después del feudalismo, la primera etapa es la del denominado Estado Absoluto, producto de la monarquía absoluta y, la Segunda etapa, después de la Revolución Francesa, es la del llamado Estado de Derecho. Por ello, la base del sistema jurídico actual de nuestros países está en esa del Estado

de Derecho que ni siquiera es decimonónico, sino muy anterior, del que surgió de la Revolución Francesa.

Por eso, la impresión que generalmente se tiene del derecho y del sistema jurídico, es que es una estructura estática; una estructura incapaz de amoldarse a las realidades y, por tanto, una estructura incapaz de provocar la transformación de las realidades. En esto también ha sido bastante dañina la influencia de ciertos sistemas que entienden al derecho como el mero resultado o consecuencia de una actitud o proceso dentro de la sociedad, y no como debe entenderse en nuestros países, el derecho como un provocador de transformaciones, como un agente de los cambios, sobre todo cuando lo que está planteado en el país, es precisamente la provocación de esas transformaciones, con todos los componentes estructurales de la sociedad.

El sistema jurídico actual, por tanto, al datar básicamente de la Revolución Francesa y del Estado de Derecho que surge en esa época, en general se convierte en un freno del desarrollo, pues no está preparado para impulsar, ni para permitir los cambios. Esto, por otra parte, inclusive tiene su explicación histórica si analizamos la misma evolución de este Estado de Derecho que todavía hoy conocemos.

En efecto, el Estado de Derecho cuando surge en la Revolución Francesa, surge —y así se le califica desde el punto de vista histórico—, como el Estado Liberal Burgués de Derecho. En primer lugar, es liberal porque tuvo su base sobre los principios del liberalismo político y del liberalismo económico, es decir, se trataba de un Estado fundamentado sobre un principio esencial, el respeto absoluto de unos derechos individuales, y particularmente de la libertad económica. El papel del Estado Liberal Burgués de Derecho en esta forma, tenía por único objeto el proteger los derechos particulares, como derechos absolutos e ilimitados.

Por ello, el Estado no incidía ni realizaba actividades en el campo económico y social; el Estado lo único que hacía era respetar los derechos individuales, y buscar que éstos quedaran incólumes. Por tanto, el Estado tenía una actitud esencialmente abstencionista frente a la realidad, no intervenía, era un Estado gendarme, y ese es el calificativo que se le da porque sólo intervenía cuando había perturbaciones en el orden público y en la tranquilidad en la calle. Fuera de ello, todas las acciones sociales y económicas se dejaban al libre juego de las leyes económicas y sociales, al libre juego de las fuerzas del mercado.

Pero aparte de esta primera base del Estado Liberal Burgués de Derecho, éste tiene otro punto de apoyo en la teoría de la separación de poderes, cuyo fundamento también tiene su explicación histórica. En efecto, el principio de la separación de poderes originada en las tesis difundidas por Montesquieu y tomadas de Locke, y que todavía constituye el pilar de nuestras Constituciones, tuvo su razón de ser en la reacción frente al Estado Absoluto. En efecto, el Estado Absoluto concentraba en un solo ente, el Monarca, todo el poder, lo que no constituía garantía alguna para los derechos individuales. La forma de contrarrestar el poder absoluto era dividiendo el poder de manera que los elementos del mismo se frenaran unos a otros. Este freno y equilibrio del poder, está en la base de la concepción de Montesquieu: el poder legislativo debe frenar al poder ejecutivo y todos los elementos del poder frenarse unos a otros. Ello tenía como único sentido el impedir que un Estado como el que se había eliminado con la Revolución Francesa, como el Estado Absoluto, pudiera volver a surgir absorbiendo todas las actividades sociales y económicas, es decir, pudiera concentrar el poder y eliminar el pilar de los derechos fundamentales del hombre.

Pero también hay otra característica importante de ese Estado Liberal Burgués de Derecho que surge en la Revolución Francesa y que es el origen del calificativo de burgués. En efecto, en el momento en que se produce la Revolución Francesa, que por otra parte no es una revolución del pueblo, sino básicamente una revolución de la burguesía, se produce el ascenso de ésta al poder. Podría decirse inclusive que la base de la Revolución Francesa es este ascenso; hasta ese momento, el Monarca refundía todos los poderes y la clase que tenía el poder real, no el poder formal, era la clase burguesa, es decir, los comerciantes, los traficantes y los banqueros, quienes en definitiva tenían el poder económico, pero sin tener participación en los procesos políticos. La Revolución Francesa, es por tanto, una revolución de la burguesía y marca el hito del ascenso de la burguesía al poder, produciéndose además el control del poder por ella.

Frecuentemente se dice que la democracia moderna tiene su origen en la Revolución Francesa; pero ¿Cuál democracia? ¿Cuál forma de democracia? ¿Cuál democracia representativa? Pues la democracia representativa de la burguesía. En efecto, hay que tener en cuenta que los sistemas electorales que surgen de ese momento histórico, son sistemas en los cuales el voto sólo lo tienen los terratenientes, los comerciantes, los banqueros. Inclusive nuestras primeras Constituciones en Venezuela, y la misma Constitución del año 30 limita el voto sólo a la clase burguesa siguiendo la orientación del recién nacido Estado Liberal Burgués de Derecho. Es sólo muy recientemente cuando se establece y admite el voto universal, directo y secreto, y es de advertir que todavía ni siquiera se ha admitido en general, pues hay países, y muy desarrollados, en los cuales no se permite el voto a ciertos sectores de la sociedad.

En todo caso, insisto en que esa democracia que surge y tiene su base en la Revolución Francesa, es una democracia representativa de la nueva clase que asume el poder y que fue la clase burguesa. Por supuesto, los derechos fundamentales a ser respetados por el Estado, son básicamente los derechos de la burguesía. La burguesía asume el poder y la burguesía en el poder define como criterio esencial de la acción del Estado el liberalismo económico y el liberalismo político: el liberalismo económico implica la inacción del Estado en la vida económica y social y las estructuras políticas se crean para que el Estado no actúe, es decir, para que el Estado lo único que haga es ser Estado que cuida y vigila que no se menoscaben o lesionen los derechos individuales, pero el Estado no tiene intervención en la vida económica y social.

Esa es, en definitiva, la base del sistema jurídico-político de nuestros países, base que tiene ya doscientos años. En ese lapso ha cambiado extraordinariamente toda la realidad económica y social, pero la realidad política todavía sigue los mismos esquemas de la Revolución Francesa y del Estado Liberal Burgués de Derecho.

Sin embargo, si bien formalmente no se ha producido la transformación deseada en el campo de las estructuras políticas, sí se puede decir que desde el punto de vista real, ya no estamos en presencia del mismo Estado Liberal Burgués de Derecho, y, por tanto, abstencionista, que lo único que hacía era garantizar el respeto de los derechos individuales; sino que hoy estamos en presencia de un Estado Social de Derecho, pues el centro de gravedad de la acción del Estado ha dejado de ser el solo respeto de los derechos individuales y han tomado cuerpo cada vez con mayor intensidad las limitaciones a los derechos individuales por ra-

zones de interés social. Ahora se habla cada vez con mayor frecuencia, de la función social de los derechos que se consagran a los particulares; por tanto, la base del sistema ya no es el solo respeto a esos derechos, sino que ahora el Estado asume nuevas tareas, las que dan origen a este nuevo calificativo del Estado de Derecho como Estado Social de Derecho, y que lo inducen a conformar la realidad económica y social. En esta forma, el Estado se convierte entonces, de mero espectador frente a la realidad económica y social, y frente al dejar hacer y dejar pasar, en agente de el proceso de transformación de esas realidades económicas y sociales.

En todo caso, el Estado deja de ser un Estado Abstencionista y asume un papel intervencionista y es quizá ésta una de las características peculiares del Estado de Derecho en la actualidad; el Estado no es ya el que solo intervenía cuando se producían perturbaciones en el orden público, sino que el Estado es definitivamente intervencionista, es decir, que interviene en la vida económica y social, y la conforma y modela. Por eso, desde el punto de vista económico podemos decir que en el Estado de Derecho ha habido un viraje de la base liberal por el ascenso definitivo de lo social, que es lo que ha provocado este cambio del Estado Liberal Burgués de Derecho hacia el Estado Social de Derecho. También desde el punto de vista económico y social, el Estado ha dejado de ser un Estado Abstencionista y se ha convertido en un Estado Intervencionista.

Como vemos, la estructura económica y la estructura social ha variado, pero sin embargo, el tercer elemento de la sociedad, la estructura política, todavía sigue estática y es quizás ello lo que provoca esa conciencia generalizada del carácter estático del derecho y de la imposibilidad de que

el sistema jurídico pueda, en un momento dado, asumir el proceso de cambio y de transformación de nuestra sociedad.

Por eso también, el problema del desarrollo, cuando se lo identifica con el proceso de transformación en las estructuras económicas y sociales, ha sido un proceso llevado casi exclusivamente hasta ahora por no juristas, es decir, por los economistas y ahora cada vez más por los ingenieros y administradores; en general, un proceso que ha sido gerenciado por otras profesiones distintas de la jurídica.

Sin embargo, el problema a plantearse está entonces en saber si realmente es posible llevar adelante un proceso de desarrollo y cambio, sin la intervención de los juristas. Esas tres estructuras de la sociedad a las cuales me refería: la estructura económica, la estructura social y la estructura política, que deben sufrir el proceso de transformación como consecuencia del desarrollo, nunca lo podrán lograr si no están debidamente regidas y reguladas, y lo que las regula es el sistema jurídico. Por ello, los fracasos de los procesos de desarrollo e inclusive de planificación en América Latina de la última década, han estado precisamente en que no se han atendido adecuadamente la necesaria transformación del sistema jurídico-político, en paralelo a los intentos planificadores de la realidad económica y social. En efecto, hemos definido planes y elaborado proyectos que han fracasado y que no hemos logrado ejecutar, precisamente porque paralelamente no hemos dotado al Estado de los instrumentos jurídicos, de los cuerpos normativos y de las leyes, capaces de darle los medios para actuar como agente de transformación.

Ahora bien, dentro de esa relación del sistema jurídico, es decir, del derecho, con las exigencias de cambio que implica el desarrollo, quiero referirme en particular a dos as-

pectos concretos: en primer lugar, quiero insistir en cuál es la repercusión de las transformaciones de las estructuras que el desarrollo implica, sobre el derecho y como ha respondido o no el sistema jurídico a ese proceso de cambio y transformación; y en segundo lugar, quiero también insistir en la necesidad de plantear una nueva visión del derecho y una nueva forma de enseñarlo partiendo del convencimiento de que si no establecemos y luchamos con un derecho comprometido con el proceso de desarrollo, y acabamos de una vez por todas esa tendencia generalizada del derecho neutro, formal y tecnicista que no está comprometido con una acción concreta económica y social, este proceso de desarrollo al cual todos queremos incorporarnos no podrá realizarse.

II

EL DERECHO Y LOS CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS

En efecto, en primer lugar quiero destacar diversos aspectos del derecho y los cambios en las estructuras, y determinar cuáles son las repercusiones sobre el mismo de estos cambios y transformaciones en las estructuras económicas, sociales y políticas, y cuál ha sido la capacidad del sistema jurídico de amoldarse a ese proceso de desarrollo y el papel del derecho como agente del mismo. Y al referirme a estos aspectos, quiero hacerlo, distinguiendo los procesos de transformación en las tres estructuras señaladas de la sociedad: por una parte, el cambio de las estructuras económicas; en segundo lugar el cambio de la estructura social; y en tercer lugar, la transformación o cambio de las estructuras políticas y la influencia o no de las mismas sobre el derecho.

1. LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ECONÓMICA: LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

El eje de este proceso de transformación de la estructura económica del Estado de Derecho ha sido esa progresiva intervención del Estado en la vida económica y social, que ha producido el cambio de un Estado Abstencionista Liberal Burgués de Derecho a un Estado Intervencionista Social de Derecho, es decir, de un Estado inactivo y pasivo a un Estado activo con un papel definido de conformación y de configuración de la realidad económica y social.

Podría indicar múltiples aspectos de este proceso de transformación de la realidad económica y su incidencia sobre el derecho, pero quiero referirme particularmente, en relación a nuestro país, a sólo tres aspectos fundamentales consecuencia de esta intervención del Estado en la economía en forma progresiva. Por una parte, la intervención desordenada del Estado en la economía y los intentos de ordenación a través de la planificación y la necesidad de un derecho para la planificación y de un derecho de la planificación; en segundo lugar, la intervención del Estado en un proceso particular de nuestros países, que es el proceso de industrialización y cuáles han sido las respuestas del derecho al mismo; y en tercer lugar, la transformación en el campo económico del desarrollo agropecuario y las respuestas del derecho a ese proceso de cambio en el campo agrícola.

A. *La intervención del Estado y la planificación: el derecho de la planificación*

En primer lugar, la intervención del estado y la planificación. En efecto, una de las características de este proceso de transformación de paso de un Estado abstencionista a un Estado intervencionista, ha sido que, tradicionalmente, sobre todo en las primeras décadas de este siglo, la intervención del Estado en la vida económica fue una intervención desordenada; desordenada por tímida, pues todavía prevalecían con gran arraigo las doctrinas liberales. Por eso, las intervenciones del Estado en la economía comenzaron al principio por ser simples estímulos a las actividades privadas, y es sólo recientemente cuando el Estado asume directamente un papel activo en la vida económica y asume inclusive, el carácter de Estado empresario. Por ello, no se trata ya sola-

mente de una intervención reguladora, manifestada en el dictar leyes normadoras de las actividades económicas de los particulares, ni siquiera una intervención de estímulo, es decir, de fomento de la vida económica, sino de una intervención activa y dinámica que presenta al Estado como el agente directo del proceso económico. Por ello, es conveniente señalar que es a finales del siglo pasado, cuando surge ese segundo tipo de intervención, a través de los estímulos y cuando nacen los llamados Ministerios de Fomento. Estas entidades y las actividades de fomento del Estado tuvieron un momento de apogeo histórico cuando el Estado pasó de regular simplemente la vida de los particulares, a estimular las actividades de los mismos. Por ello, en la actualidad no tiene mayor sentido que todavía sigan existiendo Ministerios de Fomento, como si se tratara de un sector de actividad separado como lo fue durante el siglo pasado. Es más, puede decirse que ya casi no existen en casi ningún país, sobre todo en los latinoamericanos, en virtud de un definido proceso para transformarlos en Ministerios de Industria y Comercio, como consecuencia inclusive del tercer estadio de la intervención del Estado, como intervención activa y dinámica, que ha dado origen al Estado como empresario directo en el proceso económico.

Ahora bien, esta progresiva intervención del Estado a través de todos estos estadios, sobre todo en las últimas décadas a través de esta intervención activa, se hizo en forma desordenada. Para comprender esto es necesario tener en cuenta que los primeros intentos de planificación en América Latina sólo fueron planteados abiertamente a finales de la década de los 50, pues en los primeros años de la misma, hablar de planificación implicaba ser condenado y estigmatizado, pues ésta sólo había sido desarrollada en los países socialistas. A partir de las labores de la CEPAL, y funda-

mentalmente a fines de la década del 50, hablar de planificación es hablar de un proceso de ordenación de las actividades económicas y sociales, normal dentro de las funciones de los estados latinoamericanos.

Pero ese proceso de planificación, que, insisto, no es más que un proceso de ordenación de las actividades de una sociedad y en particular de las del Estado para lograr metas precisas en un número determinado de años y con unos recursos previamente evaluados, todavía no ha obtenido el necesario respaldo del sistema jurídico para poderse desarrollar adecuadamente y para que el Estado pueda contar con los medios suficientes para hacer de ese proceso de ordenación de las actividades económicas, un proceso efectivo. En nuestro país, por ejemplo, aparte del Decreto ley creador de CORDIPLAN, el cual estableció una muy importante base del Sistema Nacional de Planificación, no se ha dictado aún una legislación coherente sobre planificación, por lo que el Estado no tiene los medios jurídicos para poder imponer el cumplimiento de los planes ni siquiera para el sector público. Por ello, hablar de un sistema de planificación que sea puramente indicativo para todas las actividades económicas, es negar la propia planificación; y hablar de una planificación, como se habla en Venezuela, imperativa sólo para el sector público, es decir, para el Estado mismo, e indicativa para los particulares, pero cuando el Estado ni siquiera tiene los medios para hacerla cumplir por sus propios organismos, es poner la duda sobre la efectividad del sistema de planificación y es lo que en la práctica, está planteado en la actualidad en el país.

El derecho en esta materia ha permanecido con su base liberal, y el sistema jurídico se resiste a que pueda haber una acción de ordenación de la actividad económica. Por ello, en este campo, primer campo del proceso de cambio de las

estructuras económicas, se impone que el proceso de transformación que ha sufrido la realidad económica y que se refleja en la acción planificadora del Estado, esté debidamente respaldada por el sistema jurídico, de manera que se pueda dotar al Estado de los elementos suficientes para poder hacer cumplir y ejecutar los planes, y para que los mismos no queden como letra muerta, porque no sólo no se cumple por los particulares, sino que tampoco se cumplen, por el Estado mismo y por sus propios organismos. En esta materia hay que tener en cuenta que también la selva y el caos existen dentro de las estructuras administrativas hasta el punto de que las instituciones autónomas, aun cuando formalmente ligadas a la Administración Central, son las primeras que no han cumplido las metas que los planes de desarrollo han establecido; y ha sido precisamente esta ausencia de respaldo jurídico, esta imposibilidad del derecho de convertirse en un agente planificador, una de las causas que ha provocado el fracaso de muchos intentos planificadores en América Latina.

B. *La intervención del Estado y el proceso de industrialización: el nuevo derecho industrial*

Pero este proceso de transformación de la estructura económica, no sólo se refiere a la acción ordenadora o planificadora del Estado en la vida económica, sino que incide sobre un aspecto característico del proceso de desarrollo en América Latina, que es el proceso de industrialización.

En efecto, desde los últimos años de la década del 50 se ha venido hablando en Venezuela del proceso de industrialización y de sustitución de importaciones. Este proceso, en realidad, se inició por la década de los 30 en otros paí-

ses latinoamericanos y concluyó su parte importante para el inicio de los años 50 en países como Argentina, Brasil e inclusive Colombia. Nosotros lo iniciamos casi de últimos, a finales de la década de los 50 y lamentablemente en el mismo ni siquiera miramos lo que sucedió al otro lado de nuestras fronteras y no supimos aprovechar la experiencia de ese proceso en su aplicación en otros países de América Latina.

Pero en todo caso, no sólo no aprovechamos la experiencia económica de otros países latinoamericanos, sino que ese proceso de industrialización y sustitución de importaciones, en Venezuela careció del respaldo jurídico adecuado para que fuera un proceso ordenado. Aquí también, el desorden ha sido una de las características del proceso, no sólo desde el punto de vista de la economía interna del país, sino también desde el punto de vista externo; el proceso de industrialización fue en este sentido un proceso de prueba y error, un proceso desorientado. En efecto, diez años después de iniciado, nos encontramos con que si bien hemos desarrollado una serie de actividades industriales en el país, muchas de ellas no pasan de ser actividades artificiales, construidas según la presión de los intereses económicos privados, sin que el Estado contara con un instrumento jurídico que le permitiera canalizar las inversiones destinadas al proceso industrial, hacia las áreas que al Estado venezolano y a la sociedad venezolana le interesaban. La industrialización se orientó según la presión más o menos fuerte y progresiva de los intereses económicos privados y el Estado, insisto, careció de instrumentos adecuados para canalizar la inversión. Ha sido sólo recientemente cuando hemos visto plantear públicamente con decisión la necesidad de una ley sobre estímulos al desarrollo e inversiones extranjeras, aun cuando ya en la Constitución de 1961 está enunciado el principio

de la necesidad de que el Estado disponga de los elementos suficientes para indicar en qué áreas debe invertirse o canalizar hacia las áreas que a la sociedad venezolana interesaban dichas inversiones. Quizá uno de los más claros ejemplos de esta economía artificial que se ha creado por este proceso desordenado y desorientado de industrialización está en esta ciudad de Valencia, con la industria automotriz.

Pero no sólo ha tenido repercusiones artificiosas internas, sino que ese proceso desorientado de industrialización, que insisto, se llevó en esa forma porque se careció de la instrumentación jurídica que permitiera al Estado canalizar las inversiones, ha tenido sus efectos nocivos en el aspecto externo. Son de sobra conocidas las vicisitudes de la posición de Venezuela en el proceso de integración económica latinoamericana.

Como principio, podríamos señalar que no es conveniente iniciar una actividad seria de industrialización destinada solamente a un mercado reducido como el nuestro. El caso de la industria automotriz es el más patente; en otros países desarrollados, por ejemplo, para que un modelo de vehículo, sea rentable se estima como necesario un gran mercado de decenas de miles de vehículos; en Venezuela se producen cerca de 200 modelos de vehículos para un mercado total que apenas sobrepasa las 75 mil unidades; y existen más de 10 plantas ensambladoras. Fácilmente se comprende el porqué del encarecimiento de un instrumento tan necesario en Venezuela como el automóvil.

Ahora bien, quizás ha sido esa falta de visión del ámbito del mercado en el desarrollo del proceso de industrialización uno de los frenos actuales a nuestra incorporación a un proceso de integración. Hemos construido una economía artificial en muchas ramas, que ahora nos impide llegar a nuevos

mercados, porque no se edificó para aprovechar las ventajas de la economía de escala, debido, en muchos casos al alto costo de producción derivado de la estrechez del mercado y a lo no competitivo de lo producido. El proceso de integración económica, por tanto, casi materialmente nos estaría vedado, salvo que se tome conciencia de que en el mismo se hace necesario el sacrificio de una serie de industrias e inversiones que se han desarrollado en el país artificialmente, a cambio de la expansión de otras actividades económicas que puedan ser llevadas hacia mayores mercados y a precios realmente competitivos.

Pero no sólo ha existido esta ausencia de respaldo jurídico para que el Estado pudiera canalizar las inversiones nacionales y extranjeras en un proceso de industrialización, sino que si analizamos la regulación jurídica existente en el campo industrial, nos encontramos con que lo único que existe, es un cuerpo normativo de protección a las actividades industriales privadas, básicamente de origen liberal, esto es, la legislación sobre marcas de fábrica y patentes de invención. Esta única normativa que existe en el campo industrial, da sólo protección a los derechos particulares de los inventores, productores o comerciantes, pero no da protección al consumidor, el cual ha sido el gran ausente del proceso de industrialización; y el Estado no ha sido capaz de protegerlo, porque ha carecido totalmente de los medios jurídicos para ello, sobre todo frente a ese onerosísimo proceso de industrialización que hemos sufrido.

Una de las situaciones increíbles de esta ausencia de respaldo jurídico para conducir ese proceso industrial, es que en Venezuela ni siquiera existe una normativa que le permita al Estado regular adecuadamente los precios de los artículos de primera necesidad. Hoy por hoy, la intervención del Estado para la protección del consumidor, frente al alza de

precios o frente a un proceso oneroso de industrialización, está fundamentada jurídicamente en cuanto a cualquier acción reguladora de precios, en un Decreto muy famoso, el Decreto 176 del 15 de agosto de 1944, dictado durante el gobierno del Presidente Medina, en base a un Decreto de suspensión de las garantías constitucionales, de la Constitución de 1936; Constitución después de la cual han sido dictadas la de 1947, la de 1953 y la de 1961. Sin embargo, todavía en la actualidad, cuando se regula el precio del azúcar, de los automotores o el precio de cualquier producto, la primera norma en que se fundamenta el Estado venezolano para tomar esas medidas es el referido Decreto N° 176 del año 1944; un Decreto indudablemente de emergencia, dictado cuando se creó la Comisión Nacional de Abastecimiento, y que tuvo su origen en la crisis económica de la postguerra.

Es decir, un Decreto de emergencia producido por una emergencia real, que fue la segunda gran guerra, es el Decreto que hoy se utiliza para poder tomar medidas elementales de protección del consumidor frente al alza de precios. Pero la situación irregular no sólo queda allí, sino que inclusive, para regular los precios de artículos de primera necesidad en la actualidad, ha sido necesario suspender la garantía de la libertad económica que establece la Constitución: es curioso observar que el 23 de enero de 1961, día en que se promulgó la Constitución vigente, también se dictó un Decreto suspendiendo la garantía del libre ejercicio de las actividades lucrativas, es decir, la garantía de la libertad económica, la cual todavía hoy permanece suspendida. Es decir, desde el punto de vista económico-jurídico, la sociedad en Venezuela vive, desde el año 1944, en un permanente estado de emergencia, porque es sólo ese estado de emergencia el único respaldo jurídico de que dispone el Estado, para poder actuar dentro de un proceso industrial.

Por ello es evidente la necesidad, no sólo de que el sistema jurídico se amolde a las exigencias de un proceso de industrialización y de planificación, sino que inclusive sea el sistema jurídico, el que permita al Estado llevar, guiar y realmente continuar este proceso de industrialización con la debida protección al consumidor.

C. *La intervención del Estado y la Reforma Agraria:
El Derecho Agrario*

Pero dentro del proceso de cambio de las estructuras económicas, no sólo deben destacarse los aspectos de la planificación y de la industrialización y de la necesidad de un derecho de la planificación y de un nuevo derecho industrial, sino que también es conveniente destacar, porque aquí sí ha habido un mayor progreso, el aspecto del cambio en la estructura agraria y la acción del Estado en el campo de la Reforma Agraria.

En efecto, es quizás éste, a pesar de todas las críticas que se le han formulado al proceso, uno de los pocos campos en los cuales ha habido un progreso en el campo jurídico, pues desde el año 1960 tenemos en Venezuela una Ley de Reforma Agraria que inclusive responde a los mismos principios recogidos después por la Constitución de 1961; principios que comienzan por declarar al latifundio como contrario al interés social y que precisamente, por ser contrario al interés social, la Ley de Reforma Agraria tiende a su aniquilamiento, a través de un proceso peculiar de gravámenes progresivos sobre las tierras incultas y ociosas y de un proceso expropiatorio, para garantizar otro derecho que la Constitución consagra, que es el derecho a la dotación de tierras que tiene quien la trabaja.

En todo caso, es de destacar que hemos logrado un gran progreso en el campo del derecho agrario, como respuesta a la necesaria transformación de la estructura económica en el agro, pero sin embargo, en otras ramas del derecho, todavía seguimos enseñando instituciones que son contrarias a este principio constitucional y que son hasta cierto punto, fruto del latifundismo y de los principios liberales que este principio constitucional pretende eliminar. Basta citar un ejemplo: todavía hoy se enseña como parte de la normativa del derecho privado una institución como la enfiteusis, que es materialmente una consecuencia del latifundismo, es decir, un medio de explotación cuando se tenían extensiones considerables de tierras. Si declaramos contrario al interés social al latifundio como principio constitucional, es inadmisibles que sigamos enseñando sin más, en nuestras Facultades de Derecho, principios jurídicos que no sólo no tienen aplicación en general, sino que deben ser posiblemente eliminados como consecuencia del proceso de desarrollo agropecuario.

2. LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA SOCIAL: EL PROCESO DE URBANIZACIÓN Y LA MARGINALIZACIÓN

Pero no sólo el cambio de las estructuras económicas tiene sus repercusiones y exigencias en el derecho, sino también el cambio en las estructuras sociales. En relación a ellas quiero referirme a un solo aspecto del cambio y del proceso de transformación en dichas estructuras, que debe tener su repercusión en el derecho; se trata en particular, del proceso de urbanización y de marginalización.

En efecto, este proceso de urbanización es quizás uno de los signos característicos del subdesarrollo en América Latina. La concentración de una enorme cantidad de población y de riqueza en las grandes ciudades y el empobreci-

miento progresivo del campo, no sólo de recursos materiales sino de recursos humanos, ha producido además la concentración de una gran área marginal de población en las grandes ciudades. La ordenación del proceso de urbanización y la solución a los problemas de la marginalización son evidentemente aspectos del proceso de cambio en la estructura social, que exigen también respuesta y respaldo del sistema jurídico para poder ser tratados adecuadamente. En este sentido, recientemente el primer Congreso Nacional de Arquitectos, en la primera de sus conclusiones señalaba que no era posible llevar adelante un proceso de desarrollo urbano si no se amoldaban adecuadamente los sistemas jurídicos e institucionales al mismo. Realmente, parece mentira que sean los arquitectos quienes nos señalen a los juristas, qué es lo que debemos hacer y hasta dónde es que debemos ir, porque los juristas hemos sido incapaces de atacar el problema y ello en general, quizás porque no damos la formación necesaria debido a las fallas en las Escuelas de Derecho. En ellas, lamentablemente no enseñamos a ver adecuadamente cuáles son los reales problemas del país, y cuáles son los problemas que hay que atacar desde el punto de vista jurídico. Más bien, enseñamos ciertos problemas formales, que no son realmente los problemas que el país tiene planteado.

Ahora bien, este proceso de urbanización y sus consecuencias de marginalización, exigen del derecho y del sistema jurídico, que se estructuren adecuados mecanismos para que el Estado pueda realizar actividades, por ejemplo, en el campo de la ordenación territorial y urbana y en el campo de la ordenación de los servicios urbanos de transporte.

En el campo de la ordenación territorial se hace cada vez más evidente la necesidad de que el Estado cuente con suficientes mecanismos jurídicos que le permitan actuar en las localizaciones de las inversiones dentro del país, no sólo

de las inversiones extranjeras a que me refería anteriormente, sino de las propias inversiones nacionales, de manera que éstas se localicen junto con actividades industriales y de desarrollo urbanos, en las áreas más críticas, en las áreas en que puedan dar mejores resultados e ir logrando en esta forma un cierto equilibrio en el desarrollo en las diversas regiones del país.

En la actualidad, el Estado no tiene poderes para ordenar la localización industrial, la cual, en el campo urbano, es libre totalmente; el Estado, por tanto, no tiene instrumentos jurídicos para por esa vía, desarrollar varios polos de desarrollo regionales y poder tener un desarrollo más o menos equilibrado en el interior del país.

En el campo de la ordenación estrictamente urbana también tenemos la misma problemática por la ausencia de un adecuado respaldo jurídico para que el Estado pueda ordenar el desarrollo urbano de las ciudades. El desastre del crecimiento urbanístico en nuestras ciudades, no sólo es evidente, sino que además lo sufrimos a diario; sobre todo por la incapacidad de los organismos del Estado para ordenar dicho proceso, derivado de las deficiencias administrativas y de las deficiencias del sistema jurídico; las que no sólo consisten en la ausencia de dichos instrumentos jurídicos, sino en lo anticuado de ciertas normas, que fomentan hasta cierto punto acciones que frenan el desarrollo urbano, y que el mismo Estado toma.

Por ejemplo, uno de los aspectos característicos del desorden urbano, y del freno a la renovación urbana y al desarrollo urbanístico, es la especulación que se produce con el precio o valor del suelo urbano. En este campo, el Estado no sólo no tiene medios para frenar la especulación y para detener los aumentos del valor de zonas urbanas, —mediante una política impositiva, por ejemplo— sino que muchas veces

las normas existentes hacen que las propias acciones del Estado contribuyan a esa especulación. Piénsese nada más en los poderes de las Municipalidades para cambiar las zonificaciones urbanas, y cómo ese solo elemento de modificación o establecimiento de zonificaciones, es quizás el primer elemento que contribuye a la especulación del suelo urbano y que indirectamente impide una adecuada renovación urbana y un adecuado desarrollo de las ciudades.

En este campo, no sólo el derecho está atrasado en cuanto a que no prevé mecanismos para que el Estado lleve adelante un proceso de ordenación urbana, sino que el sistema jurídico es el primer fomentador para que sea difícil realizar adecuadamente un proceso de urbanización, al permitir ciertos actos de los Poderes Públicos que contribuyen al antidesarrollo urbano.

Y no quiero referirme a otra serie de fallas jurídicas que contribuyen al encarecimiento de los inmuebles urbanos, como por ejemplo la inexistencia de normas precisas que regulen la plusvalía de los mismos. Es contrario a un adecuado proceso de urbanización el que se realicen obras y servicios de carácter urbano, por el propio Estado y a toda su costa, sin que los particulares, cuyos inmuebles urbanos se benefician de esos servicios y obras, contribuyan en forma alguna a la realización de las mismas o a su pago. Ello produce indirectamente una elevación gratuita y a costa de la comunidad, del valor de las propiedades particulares. En esta materia no existe una adecuada regulación de la contribución de mejoras por plusvalía, pues la que establece la Ley de Expropiación vigente no está lo suficientemente bien consagrada como para permitir su aplicabilidad. Por ello, realmente, son poquísimos los casos en Venezuela, en que se han aplicado esas normas de la Ley de Expropiación.

En este sentido, la ausencia de normas en el sistema jurídico, impide que haya una adecuada acción del Estado en el campo del desarrollo urbanístico, en el cual también influyen otros servicios públicos urbanos como el de transporte. En efecto, cuando se analizan cuáles son las normas reguladoras del transporte urbano en Venezuela, todavía nos encontramos con que existen casualmente algunas Ordenanzas Municipales sobre la materia, la más moderna es del primer tercio de este siglo, cuando todavía existían los tranvías y carruajes como medios de transporte. De ahí también, la ausencia de una acción pública en el campo de los transportes, y los innumerables problemas urbanos que ello origina.

3. LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA POLÍTICA: UN RÉGIMEN POLÍTICO PARA EL DESARROLLO

Pero no sólo los cambios en las estructuras económicas y en las estructuras sociales, tienen repercusiones sobre el derecho sino que también lo tienen los cambios en la estructura política y administrativa.

A. *El cambio en las instituciones políticas: de la democracia formal a la democracia participativa*

En efecto, desde el punto de vista político, todavía seguimos aferrados al molde de la estructura democrática que señalaba al inicio y que surgió de la Revolución Francesa. Por eso estimo que se impone un cambio de una democracia formal a una democracia participativa.

Hemos estructurado un sistema democrático, que es democrático de nombre, pero un sistema democrático representativo que termina por no representar a nadie, construido

básicamente para que no se pueda gobernar seriamente. Por ello es casi imposible que estas instituciones políticas puedan contribuir al desarrollo, pues parecen estructuradas para frenarse a sí mismas y provocar el inmovilismo y la inacción, con todas sus consecuencias.

En efecto, si situamos, como debe ser, el origen de la institución democrática en la Revolución Francesa y en el ascenso de la burguesía al poder, allí encontramos la respuesta a la crisis parlamentaria actual y de la democracia representativa, y a la exigencia de que el régimen democrático deje de ser un régimen formal y pase a ser un régimen participativo, para que se elimine ese abismo que actualmente existe entre el poder y el ciudadano; es decir, entre las instituciones formalmente representativas y el ciudadano que no se siente representado en el sistema al cual él contribuye a formar a través de un deficiente mecanismo eleccionario. Lo que está planteado es, por tanto, el establecimiento de una democracia participativa y volver a llevar al ciudadano al poder, de donde está desalojado en la actualidad.

En torno a esto, hay un principio en el régimen de la formación de los órganos democráticos representativos en Venezuela, que quiero destacar, y en el cual podríamos situar el origen de la crisis parlamentaria y del régimen democrático.

En efecto, en Venezuela está consagrado un principio constitucional denominado de la representación proporcional de las minorías; el cual ha sido desarrollado por la Ley Orgánica del Sufragio actual, y por todas las anteriores leyes electorales de este período democrático. Dicho principio ha sido desarrollado en forma tan absoluta por nuestra legislación que puede decirse con absoluta certeza, que el sistema

político que tiene Venezuela, es un sistema político para gobiernos de minorías. De acuerdo a dicha legislación, jamás en nuestro país, con el sistema que tenemos de elecciones, podrá haber un régimen de mayorías, porque el sistema está construido para permitir una absoluta representación de las minorías y por tanto, la atomización del poder.

El origen de esta situación, en mi criterio, también está en la estructuración del Estado Liberal Burgués de Derecho, que buscaba impedir que el Poder actuara por el temor al absolutismo. Ese mismo principio o resabio perdura todavía en nuestro sistema, el cual ha interpretado la representación proporcional de las minorías en la forma más absoluta, hasta el punto de configurar ese sistema de minorías. Por ello, al no ser previsible un régimen político de mayorías de acuerdo a la señalada legislación, de no ser cambiada nunca se podrá gobernar seriamente al país, porque gobiernos de minorías en definitiva, no permiten llevar adelante un proceso adecuado de desarrollo.

En todo caso, el régimen jurídico que respalda el proceso político, no está preparado ni construido para acelerar el desarrollo del país, sino todo lo contrario, ese mecanismo de atomización del poder y de representación proporcional de las minorías, lo que provoca es la detención del proceso de desarrollo, por haber permitido el enquistamiento en los diversos órganos representativos de, precisamente, grupos de intereses o personas que no representan al pueblo. Por eso, el pueblo, en definitiva, no está representado en las instituciones políticas representativas: en las mismas casi exclusivamente hay representación de intereses particulares o de grupos muchas veces extraños al pueblo, y ellas terminan por no representar al pueblo que las eligió.

Este solo principio de la representación proporcional de las minorías, llevado a sus extremos de atomización total

del poder, tiene sus repercusiones sobre otros aspectos políticos, y en particular es una de las causas del viciado sistema de partidos. Con ese principio en aplicación en Venezuela, no podrá haber partidos ideológicos, y todo lo contrario, habrá cada vez más partidos de opinión. En esta forma, en las elecciones de 1968 participaron cerca de 36 partidos, y nadie puede sostener seriamente que frente al desarrollo del país, hay 36 alternativas para lograrlo. Alternativas habrá tres o cuatro, pero 36, imposible.

Nuestros partidos por su misma forma de constituirse, no son partidos ideológicos, y los que podrían serlo, lamentablemente no lo logran, por la atomización general que existe. En todo caso, es necesario tener en cuenta, que lamentablemente, tal como por otra parte lo ha confirmado la reciente Ley Orgánica del Sufragio, en las elecciones futuras, si se realizan conforme a ella, no serán 36 los partidos, sino quizás el doble, los que pretenderán inventar y vender una fórmula mágica como alternativas para lograr el proceso de desarrollo de nuestro país. Por ello, si en la actualidad el partido que respalda al gobierno cuenta con menos del 30 por ciento de los votos en las Cámaras Legislativas, para la próxima oportunidad electoral el porcentaje que va a resultar va a ser mucho menor, tal como por otra parte, ha sido la tendencia observada en los partidos que han ganado las elecciones en los últimos diez años: la consecuencia del sistema de minorías y en particular, la atomización del poder se ha venido produciendo, y con ella, el descrédito del sistema democrático.

Frente a ello, el Derecho también ha sido uno de los grandes culpables, y los juristas no hemos comprendido la importancia de la estructura y del sistema jurídico en el proceso de transformación de las instituciones políticas. Hubo sin embargo un intento de reforma incorporado al proyecto de Ley Orgánica del Sufragio que sancionó el Congreso el

año pasado, y que me correspondió redactar en el Consejo Supremo Electoral. Ese proyecto, que buscaba atenuar la deformación del sistema derivado del principio señalado, ha sido uno de los proyectos más atacados en el Congreso, pues los micropartidos y las instituciones políticas, confirmándose hasta cierto punto que el actual mecanismo de partidos produce la debilidad cada vez mayor de las mismas, y los convierte indirectamente y a largo plazo en los agentes del debilitamiento progresivo de las instituciones del Estado para poder llevar adelante exitosamente un proceso de desarrollo.

B. El cambio en la instituciones administrativas: Una administración Pública para el desarrollo

Pero no sólo el sistema jurídico juega un papel esencial en el cambio en las instituciones políticas, sino también en el proceso de transformación de las instituciones administrativas.

En efecto, en nuestros países pretendemos gerenciar el desarrollo, y declaramos que el Estado tiene un papel fundamental que jugar en el mismo, pero no lo dotamos de la instrumentación adecuada para que pueda dirigir, fomentar y planificar ese proceso de desarrollo. La administración pública venezolana está construida sobre principios del siglo pasado, y por tanto, propios de la administración de un Estado Abstencionista. Pretendemos gerenciar a un Estado Intervencionista, pero con instrumentos que son propios de un Estado Abstencionista.

En virtud de ello, el Estado estará incapacitado para acelerar definitivamente el proceso de desarrollo si no pro-

duce una transformación radical en sus instituciones administrativas. Esto lo señala expresamente el IV Plan de la Nación 1970-1974, que acaba de ser publicado, al expresar que las nuevas y complejas tareas previstas en el Plan, no podrán ser llevadas adelante exitosamente sin una transformación radical de las estructuras y sistemas administrativos.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, puede decirse que nuestra legislación administrativa también está básicamente inspirada en principios del siglo pasado. Por ejemplo, en el campo de las estructuras administrativas, éstas se han multiplicado sin ninguna planificación previa. Existen 82 entes descentralizados más 13 Ministerios, y no sólo no hay un cuerpo legal actualizado orgánico de la Administración Pública Nacional centralizada, sino que tampoco contamos aún con una legislación orgánica de institutos autónomos y empresas del Estado. En el campo funcional es urgente la actualización del Decreto Ley de 1958, relativo al sistema de planificación, y deben dictarse cuerpos legales nuevos sustitutivos de dispersas normas aún vigentes sobre el sistema de presupuesto, de contabilidad pública, de estadísticas y de compras y suministros.

Por otra parte, en el campo estrictamente jurídico-administrativo de la administración pública, deben dictarse no sólo la Ley de Régimen Jurídico complementaria de la Orgánica de la Administración, sino también la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa y la Ley de procedimientos administrativos.

Ante la ausencia de normas generales que regulen nuestra administración, salvo algunas dispersas, puede decirse que ella funciona materialmente por milagro, y porque lamentablemente tenemos demasiados recursos materiales, pero no porque tengamos instrumentos jurídicos adecuados para

que realice su actividad. En este campo, el derecho y su rama específica, el derecho administrativo, ha sido uno de los más atrasados en cuanto a su amoldamiento a las exigencias del desarrollo.

C. El cambio en las instituciones locales: El proceso de regionalización

Pero quizás uno de los aspectos de mayor importancia, producto del cambio político y sus repercusiones sobre el sistema jurídico, es el cambio en las instituciones locales, y la necesidad de transformación de los Estados y de los Municipios.

En efecto, es muy frecuente el planteamiento que se formula sobre lo inútil de las Asambleas Legislativas de los Estados y sobre el cada vez más inútil y engorroso funcionamiento de los Concejos Municipales. Pero sin embargo, no nos hemos planteado alternativa alguna frente a las fallas de este sistema institucional de carácter local. En mi criterio, la respuesta a ese planteamiento de transformación de las instituciones políticas locales, está en el proceso de regionalización, el cual, estoy seguro, provocará en el futuro la necesaria transformación del sistema jurídico territorial que divide al país en compartimientos estancos estatales, que si bien pudieron tener importancia, por la mayor o menor relevancia caudillesca del siglo pasado, en la actualidad no se justifica. La división de los Estados surge con la Federación en 1854, y surge por la presión más o menos importante de los caudillos locales y zonales, sin ninguna fundamentación racional. En muchos casos, lo he dicho en otras oportunidades, la división político-territorial, refleja casi una

irracionalidad premeditada. Basta para darse cuenta de ello observar el Valle de Caracas, una unidad topográfica y geográfica, distribuido jurisdiccionalmente de por mitad entre un Distrito Federal y un Distrito —el Sucre— de un Estado de la República, el Estado Miranda. Por ello, Caracas es una ciudad que para planificarla urbanísticamente se hacen necesarios dos planes, un plan para cada mitad; una ciudad en que para que una línea de transporte urbano, vaya de un extremo a otro, es necesario que dos Concejos Municipales otorguen la concesión; y esto sucede en todos los servicios urbanos. En algunos casos ha sucedido lo inevitable: una empresa pública de Transporte Urbano recibió una concesión de transporte en el Distrito Federal, pero el Distrito Sucre no le otorgó la concesión y esa empresa originalmente sólo pudo prestar el servicio en la mitad de la ciudad. En esta forma es materialmente imposible racionalmente gerenciar y dirigir el crecimiento ordenado de una ciudad, lo que se tornaría casi imposible si se llegase a crear otro Distrito en el este del mismo.

Ahora bien, con mayor o menor complejidad, la misma división político-territorial plantea los mismos problemas en el resto del país, por lo que ya no tiene sentido seguir pensando con carácter localista en un desarrollo nacional. Lo que parece tener más sentido es la necesaria e indispensable definición de elementos óptimos de coordinación entre las acciones nacionales y las locales y, la respuesta parece estar en el proceso de regionalización. En este campo, jurídicamente hemos hecho algunos progresos: se dictó un Decreto de suma importancia —y este es un ejemplo del papel del derecho en el desarrollo— pues el mismo, si bien no ha solucionado todo, por lo menos ha provocado nuevas necesidades, *producido variadas repercusiones y originado nuevas exigencias* frente al mismo proceso de regionalización.

En todo caso, todavía no hemos logrado definir en toda su amplitud qué es el proceso de regionalización, y qué queremos con el mismo. Hemos hablado de que hay necesidad de uniformizar las áreas de acción nacional en el campo regional, a nivel de estas ocho regiones, pero estimo que nada ganaremos con sólo uniformizar estas áreas, y eventualmente con sólo crear agencias de todos los organismos públicos nacionales a nivel de cada región, salvo un aumento desmesurado de la burocracia. En mi criterio, ha faltado un elemento, el más importante, en la conducción de ese proceso y es el de la necesaria desconcentración de las acciones nacionales a nivel regional a través de un amplio proceso de delegación de atribuciones, que produzca que la decisión de los asuntos regionales esté en la región y no en Caracas. Es decir, se necesita cambiar un Estado centralista, el cual a pesar del federalismo de hace más de un siglo, sigue siendo centralizado. Por ello, en el proceso de regionalización, de lo que se trata es de cambiar ese centralismo, pero cambiarlo a través de una desconcentración de las decisiones nacionales hacia el nivel regional de manera que las decisiones que interesen a la región se tomen a nivel regional.

Pero es evidente, no bastaría con desconcentrar la decisión nacional a nivel regional, sino que es necesario establecer mecanismos de participación y de concentración participativa de los Estados y de las Municipalidades en esas mismas decisiones regionales. Los convenios entre Estados de una misma región tendrán que proliferar, pues no parece tener sentido, por ejemplo, que para gerenciar los servicios de salud en una región, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social tenga que celebrar un contrato con cada uno de los Estados. Si comenzamos a pensar con criterio regional tendríamos que convenir en la necesidad de que existiese un servicio cooperativo de salud a nivel de la región, ge-

renciado entre el Poder Nacional a través de la desconcentración de su poder de decisión en un Director Regional de Salud, y entre los Estados de la región, en base a un convenio o a un acuerdo, que haga participar en el servicio cooperativo a todos esos Estados y al Poder Nacional desconcentrado.

Asimismo, se hará indispensable fomentar el mecanismo de mancomunidad municipal, es decir, el acuerdo entre municipalidades, para gerenciar asuntos y servicios comunes.

Sin embargo, para todo ello, carecemos de los sistemas jurídicos que regulen por ejemplo el establecimiento de un Servicio Nacional de Salud, para sólo referirme al caso concreto que he señalado de gerencia a nivel regional, de un servicio nacional. También carecemos de una Ley Orgánica de Poder Municipal, que regule realmente el funcionamiento de estas instituciones y las haga participar conservando su autonomía en el desarrollo nacional. Asimismo, necesitamos de una Ley reguladora del situado constitucional que coordine las acciones estatales y por ejemplo, exija que para invertir determinadas partes del situado en una región, los Estados y las Municipalidades interesadas, deban celebrar acuerdos entre sí, cuando el destino de la inversión sean servicios comunes a los Estados que forman la región. En este sentido, debe destacarse la experiencia excepcional en América Latina, desarrollada en esta materia en el nordeste del Brasil, como primera experiencia de institucionalización para el desarrollo regional que ha habido en América Latina. La Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), se basó en un acuerdo entre los nueve estados que formaban esa región, celebrado con el objeto de administrar una inversión nacional a ese nivel regional. Para ello, tanto el Poder Federal como todos los Estados federados de la región, convinieron en constituir una nueva autoridad que

tendría a su cargo la administración y planificación de la inversión en toda la región; y eso pudo lograrse entre Estados Federados que eran un poco más autónomos que los nuestros, porque en esa época los gobernadores de los Estados en el Brasil eran electos directamente y no designados por el Poder Nacional.

Por ello, en nuestro régimen federal actual quizás tenemos más posibilidad de influir desde el punto de vista nacional hacia la realización de esos acuerdos. Sin embargo, no conozco ningún acuerdo que en toda la reciente historia político-territorial de Venezuela se haya celebrado entre dos Estados para atender servicios administrativos comunes: los únicos acuerdos que existen son unos famosos acuerdos de límites, porque también los Estados en Venezuela se pelean por límites, y todavía hay entre ellos zonas en reclamación, con validez como cuestión folklórica, pero no frente a las exigencias del desarrollo nacional.

En todo caso para poder llevar adelante un proceso de regionalización, también requerimos el respaldo del sistema jurídico que lamentablemente ahora tampoco tenemos.

III

UNA NUEVA VISION DEL DERECHO:
EL DERECHO PARA EL DESARROLLO

Ahora bien, las repercusiones de un proceso de transformación de estructuras económicas, políticas y sociales sobre el derecho, hacen que por supuesto tengamos que plantearnos la necesidad de una nueva visión del derecho, es decir, de una nueva concepción del derecho: de un derecho dinámico, no de un derecho estático; de un derecho para el desarrollo, capaz de ser agente del mismo y no, si acaso, consecuencia del desarrollo.

El derecho, en este sentido, creo que debe ser, antes que un derecho formal y tecnicista, un derecho comprometido con ese proceso de desarrollo y con los problemas concretos que tiene planteado un país como Venezuela dentro de dicho proceso.

Por eso, a nivel de la enseñanza jurídica, lo importante realmente no es enseñar cómo se cobra una letra de cambio, o cómo se realiza o no un divorcio, sino por ejemplo cómo hay que regular el desarrollo urbano en una ciudad, cómo hay que canalizar adecuadamente la inversión en el país o acelerar o no un proceso de industrialización, o cómo hay que permitir o no la realización de actividades económicas y sociales en forma ordenada, a través de un proceso de planificación.

Lamentablemente, en la actualidad, lo importante no es lo que se enseña, pues se enseña lo que no es importante

y no se aplica. Esta nueva visión del derecho, es decir, ese derecho para el desarrollo, exigirá de nuestras Facultades de Derecho un acentuado proceso de renovación —y aquí es donde adquiere verdadero sentido el proceso de renovación—, radical y revolucionario, en relación a la forma en que tradicionalmente pensamos los juristas y los abogados; un proceso de renovación para hacer del derecho y de los egresados de las Facultades, agentes del desarrollo y del proceso de cambio; personas, en definitiva, que puedan tener conciencia de cuál es el papel del derecho como agente de ese proceso de transformación, y no personas que sigan pensando en que el derecho, para lo único que sirve, es para establecer trabas a cualquier intento de cambio. Es precisamente esa visión de que el derecho para lo único que es útil es para crear problemas y trabas a cualquier intento de transformación, uno de los aspectos que es necesario cambiar en nuestras Facultades de Derecho a través del replanteo de sus programas.

He tenido conocimiento de que en algunas Facultades de Derecho se está iniciando un acentuado proceso de renovación que busca darle una nueva visión a la enseñanza del derecho, para lo cual ya se han tomado algunas decisiones bastante radicales. Tal es el caso del proyecto de Reforma de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes. En las otras Facultades, salvo la del Zulia, que va algo adelantada, ahora se están comenzando a plantear diversos criterios en torno a la reforma de sus estudios.

Estimo que quizás es en este campo en donde las diversas Facultades de Derecho tendrían que ponerse de acuerdo, cooperar entre sí, para replantearse en común esta nueva concepción y visión del derecho. Para ello, la idea de un Instituto Interfacultades de Derecho y Desarrollo, que ya ha sido conversada entre los Decanos de las Facultades

de Derecho de las Universidades Oficiales, podría ser una respuesta adecuada para iniciar las investigaciones tendientes a la reforma o modificación de los estudios de derecho, con vista a incorporar esos estudios al proceso de desarrollo y no que siga sucediendo lo de ahora y es que el sistema jurídico sea el freno del desarrollo.

En definitiva, esta vinculación necesaria entre el derecho y el desarrollo, confirma que el proceso de desarrollo no es un proceso que implique actitudes parciales. Es un proceso en el cual está involucrado todo el país, y por ello, no es un proceso del gobierno ni del partido que circunstancialmente apoye a un determinado gobierno y que por ello puede encontrar de frente al Parlamento porque esté dominado por la oposición, sino que es un proceso de todas las capas sociales, partidos e instituciones de la Nación.

En todo caso, estimo que precisamente es esta vinculación indispensable entre derecho y desarrollo, uno de los elementos que debe hacernos pensar más a los juristas en que también tenemos un papel preponderante que jugar en el proceso de desarrollo, para lo cual debemos comenzar por despojarnos de ese halo tecnicista, neutro, practicista y formal que generalmente tenemos. Para ello, debemos convencernos de que sin una actividad jurídica importante, difícilmente podremos alcanzar niveles acelerados de desarrollo, y de que es necesario convertir a la superestructura jurídica en el motor del proceso de desarrollo y no en su freno, que es precisamente lo que tenemos ahora que superar.

Valencia, abril de 1971.

INDICE

	<i>Pág.</i>
NOTA EXPLICATIVA	7
I. EL PAPEL DEL DERECHO EN UN PROCESO DE DESARROLLO	9
II. EL DERECHO Y LOS CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS	23
1. Los cambios en la estructura económica: la intervención del Estado	25
A. La intervención del Estado y la planificación: El derecho de la planificación	26
B. La intervención del Estado y el proceso de industrialización: El nuevo derecho industrial	29
C. La intervención del Estado y la Reforma Agraria: El Derecho Agrario	34
2. Los cambios en la estructura social: el proceso de urbanización y la marginalización	35
3. Los cambios en la estructura política: un régimen político para el desarrollo	39
A. El cambio en las instituciones políticas: de la democracia formal a la democracia participativa	39
B. El cambio en las instituciones administrativas: una Administración Pública para el desarrollo	43
C. El cambio en las Instituciones locales: El proceso de regionalización	45
III. UNA NUEVA VISION DEL DERECHO: EL DERECHO PARA EL DESARROLLO	51

IMPRESO DURANTE AGOSTO DE 1971
EN LA IMPRENTA UNIVERSITARIA
DE CARACAS

ALLAN - RANDOPH BREWER - CARIAS

**UNA
REVOLUCION
PARA
EL DESARROLLO**

CUADERNOS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA/1

Pag.	
7	PRESENTACION
9	I. INTRODUCCION
12	II. PROBLEMAS EN LOS PAISES SUBDESARROLADOS
18	III. LAS TRANSFORMACIONES EN LAS ESTRUCTURAS
24	IV. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA TRANSFORMACION DE LAS ESTRUCTURAS
30	V. LA REFORMA DE LA ESTRUCTURA ESTATAL
33	VI. LA REFORMA ADMINISTRATIVA
55	VII. CONCLUSION