

ALLAN R. BREWER-CARIAS

POLITICA  
ESTADO  
Y  
ADMINISTRACION  
PUBLICA

*Revised*  
*Washington*  
*Oct 79*

CON PROLOGO DE RAFAEL CALDERA

EDICIONES CONJUNTAS

EDITORIAL  
ATENEO  
DE CARACAS

EDITORIAL  
JURIDICA  
VENEZOLANA

CARACAS/1979

Depósito Legal 79-1249

© by Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana  
Apartado 62616, Chacao - Caracas  
Venezuela  
Teléfono 572.51.08

Editorial Ateneo de Caracas  
Apartado 662, Caracas, Venezuela  
Teléfonos 571.1354, 571.0521, 571.1221  
Diseño Portada: Jorge Pizzani  
Impresión: Editorial Arte, Caracas 1979

*A la memoria de  
mi abuelo  
Rafael Carias Capó*

## PROLOGO

*Allan Randolph Brewer-Carías (para sus amigos y para muchos de sus simples conocidos "Randy") es uno de los más brillantes especialistas en Derecho Administrativo en la vida científica actual de Venezuela. Con apenas treinta y nueve años de edad, después de hacer una carrera estudiantil extraordinaria, graduado en la Universidad Central de Venezuela en 1962 "summa cum laude", obtuvo el doctorado en Derecho en la misma Universidad dos años más tarde con "la más alta mención honorífica que conceden los reglamentos universitarios". Ha hecho estudios de post-grado en la Universidad de París y en otros institutos del exterior, como el INTAL (Instituto para la Integración de América Latina, Buenos Aires) y ha sido profesor visitante en el Clare Hall (Cambridge), miembro del Trinity College (id.) y miembro de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cambridge, Inglaterra, donde se le conoce y se le aprecia en alto grado. Su actividad científica que ejerce actualmente como Profesor asociado y Jefe de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela y como Director del Instituto de Derecho Público de la misma Universidad, en el cual fuera antes Jefe de la Sección de Derecho Administrativo y Ciencias de Administración, no ha impedido, sino más bien estimulado su papel activo en la vida pública, que le han im-*

*puesto mil compromisos, aparte de asistir a numerosos Congresos Internacionales en Europa, en Norte América, en Latinoamérica y en otras regiones del mundo.*

*Es un apasionado de la estructuración del nuevo Estado que tiene que realizarse en Venezuela. Se reconoce miembro de la generación de 1958, surgida a la vida nacional precisamente en los momentos en que se iniciaba el nuevo experimento democrático. Acusa una angustiosa percepción de las fallas y defectos del sistema vivido en el país a lo largo de estos veinte años y a veces —quizás— con acentos cercanos a la exageración, expone aquí y allá, ante auditorios calificados, sus ideas acerca de las metas y procedimientos que deben guiar la renovación de las estructuras, la ordenación de los distintos órganos del poder público y la participación del pueblo hacia lo que llama insistentemente la democratización de la democracia.*

*La labor cumplida por Randy Brewer al frente de la Comisión de Administración Pública en los años 1969 a 1972 ha sido considerada como un verdadero punto de partida para todo el proceso, apenas iniciado, de la reforma de la Administración, uno de los compromisos más fundamentales que el Estado moderno tiene que cumplir en nuestro país. Cuando dejó aquel cargo —a solicitud propia y por tener que ir a cumplir compromisos de excepcional valor académico y de gran proyección en la Universidad de Cambridge, en el Reino Unido— dejó una obra completa, recogida fundamentalmente en dos volúmenes que son de obligada consulta para todos los que se preocupan por esta cuestión. Ha sido redactor, ya en condición de ponente o ya de colaborador o asesor, de numerosos proyectos de leyes que tienen como finalidad la misma idea de renovar y de reorientar la Administración Pública. Ha sido Consultor Jurídico permanente o accidental de nu-*

*merosas entidades públicas; ha colaborado con la Contraloría General y con la Corte Suprema de Justicia, de cuya Sala Político-Administrativa es en la actualidad Magistrado Suplente; ha sido abogado asesor del Consejo Supremo Electoral y de algunas Gobernaciones Estadales, Asambleas Legislativas y Concejos Municipales, etc., etc.*

*Los trabajos de este joven y ya maduro jurista han sido recogidos en numerosos libros, que representan hoy uno de los aportes más importantes a la bibliografía jurídico-administrativa de Venezuela, circunstancia reconocida a través de distintos y notables galardones que se le han concedido; y sus "Estudios de Derecho Administrativo" van ya por cinco tomos, aparecidos entre 1975 y 1978.*

*Es un encargo en verdad honroso el que ese joven maestro, profundo tratadista y apasionado servidor de una Venezuela nueva y distinta nos hace al pedirnos el prólogo para este nuevo libro que lleva por título "Política, Estado y Administración Pública". Nos une una vieja relación de amistad, fortalecida cuando lo tuvimos de alumno en la cátedra universitaria y de colaborador muy estimado en funciones de Gobierno. Prologar una obra de Randy Brewer es empresa delicada y difícil. No por cuanto haya ningún problema en tributar al autor todos los elogios que merece y los cuales se quedan cortos ante la realidad, sino porque cada página de su producción está llena de conceptos, de afirmaciones profundamente sinceras y con frecuencia notablemente trascendentes, ideas que comprometen la acción y cuyo juicio, siempre positivo en cuanto a la noble intención que las inspira y a la densa meditación que las abona, presenta a veces dificultades de interpretación, problemas de conciliación con nuestra visión de la realidad social y con antecedentes históricos de nuestro país que, por cierto, el autor escudriña con gran sentido de responsabilidad.*

Lo primero que habríamos de decir en relación a este nuevo libro es que está integrado por cinco trabajos, constitutivos orgánicamente de una unidad de pensamiento, expresados con total valentía y con plena honestidad intelectual. Predomina en sus páginas el deseo de diseñar, en la forma más clara posible, el concepto del Estado Democrático y Social de Derecho: que no es, por cierto, el Estado social-demócrata que hemos visto en algunos períodos constitucionales, quizás porque a éste lo ha inspirado un cierto pragmatismo político que relega decididamente a un segundo plano la fundación filosófica y la orientación jurídica, las cuales constituyen para Brewer, como para quienes al igual que él nos hemos formado en una firme devoción a la filosofía jurídica y en una adhesión inquebrantable a las normas del Derecho, la base insustituible de la convivencia social y el marco dentro del cual tiene que ejercerse el poder coactivo del Estado.

No quiere esto decir que la concepción jurídica y social de nuestro amigo y discípulo tenga que aplicarse sobre moldes rutinarios. Por lo contrario, tiene conciencia él de la renovación profunda que en los hechos sociales se realiza en todas partes y concretamente en nuestro país y por ello sustenta la idea de una renovación conceptual que debe plasmarse en la arquitectura de los distintos órganos y ramas del Poder Público. Brewer-Carias dice: "Inútil es, por tanto, en este momento, seguir condicionados en el análisis del Estado por dogmas y criterios prefabricados, de los cuales tenemos que sacudirnos. Se impone un enfoque distinto, menos teórico y estrictamente político, partiendo del análisis de nuestra realidad concreta, tanto política como socio-económica y cultural. Sólo así podremos tratar de hacer lo que está impuesto a nuestra generación: inventar al Estado futuro; y digo inventar pues no podemos, simplemente, seguir esperando que apa-

rezca y muy difícilmente podemos siquiera predecirlo. Hay que inventarlo, insisto, y hasta cierto punto construirlo; pero inventarlo y construirlo sobre bases reales y actuales que la práctica política ha venido moldeando en las últimas décadas”.

Existe, pues, como preocupación guiadora en el autor, la necesidad de elaborar un “proyecto político y administrativo”. Muchas veces hemos pensado, cuando hablamos del desarrollo del país, de nuestro tránsito de la condición de subdesarrollo hacia la de país desarrollado, que debemos previamente fijarnos un modelo económico, que no tiene necesariamente que ser el de los países que a través de la revolución industrial y a través de una serie de injusticias cumplieron su tránsito al capitalismo y se pusieron a la cabeza de la civilización actual. Elaborar un modelo económico que, a la vez que aproveche a plenitud nuestros recursos humanos, nuestros recursos naturales y nuestros recursos financieros, ponga la riqueza creada al servicio efectivo de la felicidad de nuestra gente, es tarea de indispensable cumplimiento. Ahora bien, para la realización de ese modelo económico que debe guiar nuestros esfuerzos, es indispensable un modelo de Estado, un modelo institucional en lo político y administrativo, que espera su cabal formulación y su plena realización para no dar solamente beneficio efectivo para Venezuela, sino posiblemente colaboración muy apreciada para los otros pueblos latinoamericanos.

Es evidente que el autor comparte, sin reserva alguna, la concepción del Estado venezolano del futuro como un Estado de derecho, basado en una democracia pluralista, y acepta las consecuencias que de esta circunstancia se derivan, a saber: principalmente, la existencia del régimen de partidos, que se inspiran en diversas concepciones filosóficas pero deben coincidir en la defensa fundamental de las

*instituciones, y la representación proporcional, que asegura a cada una de las expresiones de la conciencia nacional una participación efectiva en la organización de nuestra vida política. "Es que este Estado Venezolano —dice— de carácter democrático, con una posición como la reseñada en el ámbito de la economía y de la sociedad, tiene un nuevo papel que asumir, distinto al que podía tener hace cuatro décadas. Sin darnos cuenta, por fuerza de la riqueza petrolera y del consiguiente reforzamiento de la situación del Estado hemos venido sentando las bases de un nuevo tipo de Estado, distinto al Estado liberal-burgués que nos sirvió de modelo, y distinto de los Estados socialistas, al cual en la terminología contemporánea de Occidente, se le comienza a calificar como Estado democrático y social de derecho, por supuesto, con un nuevo y distinto papel que cumplir".*

*Ese Estado democrático, pluralista, este Estado democrático y social de derecho abarca para el autor toda la organización de la sociedad política y por ello debe reflejarse en una vida más operante a nivel regional, a nivel de las actuales entidades federales y a nivel de la vida local. Sociedad política que, por supuesto, está indisolublemente ligada a los aspectos sociales y económicos, por lo que sustenta la tesis de que el Estado ha de lograr la democracia política, la democracia económica y la democracia social, lo cual, a mi modo de ver, está expresado en el preámbulo de la Constitución. En el campo económico, señala, el Estado es un Estado regulador, un Estado de control, un Estado de fomento, un Estado empresario, un Estado planificador y, podríamos decir, con los términos usados durante su campaña electoral por el actual Presidente de la República, un Estado Promotor. En cuanto a lo social, el Estado —según Brewer— es ante todo un Estado redistribuidor de la riqueza; luego, un Es-*

tado prestador de servicios públicos y, en tercer lugar, un Estado de promoción social. Y en cuanto a lo político específico, es ante todo un Estado democrático; luego, un Estado organizador, pero también, fundamentalmente, un Estado de libertades y un Estado de Derecho: todo ello comprendido dentro del objetivo de crear una democracia fuerte, pues el autor (en lo que estoy totalmente de acuerdo) se muestra convencido de que mientras mayores libertades existan y mayor respeto para la integración pluralista de la sociedad, más necesaria será la disciplina basada en el Derecho y aplicada a través de los procedimientos respetuosos de la dignidad del ciudadano y de la convivencia social. "Por todas partes —afirma— se oyen gritos a favor de una democracia fuerte que sea capaz de imponer disciplina social, de lograr y moldear el consenso y canalizar los conflictos políticos; de rescatar al ciudadano, de revalorizar el trabajo; y que haga que las leyes se cumplan y no se burlen. Para ello se hace indispensable estructurar una democracia con poder, con la cual se pueda gobernar, y que sea capaz de asumir, conformar y transformar la realidad venezolana. Por supuesto, hablar de democracia fuerte, con poder, es hablar de democracia con autoridad, pero no de democracia con energía; ésta, la energía, se encuentra en la naturaleza: es salvaje o natural; un animal o un rayo tienen energía, pero no tienen conciencia del poder y capacidad de decisión". "Se impone, por tanto, estructurar una democracia fuerte, con poder y autoridad, con la cual se pueda gobernar efectivamente. Para ello, deberá consistir no sólo en el gobierno del, por y para el pueblo, sino "con el pueblo", es decir, en una democracia realmente participativa, además de representativa".

Son muchas las preocupaciones que guían al autor de este libro en la búsqueda de esa democracia, verdaderamente libre y auténticamente fuerte, fortaleza

*basada en el Derecho y en el ejercicio recto y noble de la autoridad. Buscando esos caminos y abriendo cauces a la participación popular, dedica muchas de sus reflexiones y de sus análisis a la entidad federal denominada "Estado", a la crisis del federalismo ("Venezuela es, así, como Estado federal desde el punto político, un país formalmente descentralizado pero realmente centralizado"), lo que lo lleva a explorar caminos para atribuir a las Asambleas Legislativas funciones más propias de su existencia; y dedica muchas de sus consideraciones al Municipio, a esa vida local que ahora intenta reaparecer en Venezuela y que encuentra una realidad distinta, que obliga a una nueva búsqueda de las atribuciones propias del Municipio, las funciones de los órganos municipales y el papel que están llamadas a cumplir las Asociaciones de Vecinos para complementar la falta de representatividad que por motivos de masificación se achaca a las municipalidades.*

*El autor expresa con ruda sinceridad sus convicciones acerca del sistema electoral, acerca de los partidos políticos, acerca del federalismo y del regionalismo, aspectos todos llenos de profundo interés para los estudios del Derecho Público y para los dirigentes de la vida nacional.*

*He meditado mucho acerca de las críticas que con bastantes razones se hacen a nuestro sistema electoral y a lo que algunos han dado en llamar la partidocracia, así como a la responsabilidad de los partidos políticos en las deficiencias que se observan en Venezuela. La elección uninominal de candidatos, especialmente para los órganos municipales me parece teóricamente deseable, pero confieso que su realización práctica la encuentro llena de problemas. Estoy dentro de aquellos que dudan de la conveniencia y posibilidad práctica de la división equitativa del electorado en pequeñas circunscripciones para elegir una sola persona. Recuerdo, cuando*

como estudiante me iniciaba en las lides políticas, las injusticias derivadas del sistema de elección de un Concejal por cada Parroquia, existiendo una diferencia tan grande de naturaleza, territorio y población, entre las diversas parroquias del Distrito Federal; y recuerdo la mención que nuestro profesor de Derecho Constitucional hacía del ventajismo que supuso en la propia democracia inglesa la atribución que la mayoría parlamentaria tenía de hacer la delimitación de las distintas circunscripciones. Soy de aquellos que temen que la división del electorado en pequeños circuitos produzca una mayor presión sobre los electores y sobre los elegidos por parte de las fuerzas organizadas. En Estados Unidos me explicaron la razón de que los Senadores sean, generalmente, más audaces y firmes en la defensa de los intereses populares que los Representantes, por el hecho de que éstos son electos por distritos electorales más pequeños, mientras que aquéllos enfrentan en forma directa a los millones de personas que integran la población de cada Estado. Pienso, sinceramente, que ésta es una materia que podría dar lugar a grandes desengaños, y aunque asumo el argumento, no me siento aludido por el desahogo del autor, para el cual "La falacia que también hemos leído de que la elección uninominal provocaría un mayor control de los elegidos por los grupos de presión económica no es más que una argucia mal concebida". No creo que sea una argucia sino un argumento serio, derivado de la experiencia.

Los partidos políticos en Venezuela han jugado un papel decisivo en la conquista y mantenimiento de las libertades y en la defensa de las instituciones. Es difícil concebir una democracia sin partidos y estoy seguro de que este pensamiento es compartido plenamente por el autor. El constituyente venezolano y los dirigentes políticos que lo han interpretado han evadido el peligro del partido único, rígida máquina-

*ria burocrática de poder para ejercer el control de la autoridad, y más bien han liberalizado, hasta grados mayores a los de cualquier otro Estado, las posibilidades del pluralismo político en su más amplia medida. No creo que sean los partidos políticos los culpables de las fallas de nuestra sociedad; creo, al contrario, que las fallas que ellos mismos han tenido son reflejo de la realidad social dentro de la cual actúan. Es de observar que los partidos venezolanos han tenido interés en incorporar en sus listas de candidatos a personalidades del mundo independiente que, sin fuerza propia y sin maquinaria organizada, difícilmente obtendrían la representación que por su calidad les debe corresponder. Los experimentos que se han hecho con la postulación de candidaturas independientes y la formación de grupos independientes en distintos procesos electorales no han tenido en general resultados felices: cuando han logrado cierto éxito han derivado inevitablemente hacia la formación de agrupaciones partidarias permanentes; otras veces no han logrado despertar adhesión suficiente por parte de los electores.*

*En cuanto a la actual división político-territorial, dentro del sistema denominado federal (aunque con inocultables características centralistas), el problema es complejo, puesto que en él se entrecruzan las razones geográficas, económicas y políticas con las circunstancias históricas que dejaron una huella verdadera en la vida venezolana. Dice el autor: "los Estados de nuestra federación no responden a las exigencias del proceso de desarrollo actual de Venezuela; su origen es meramente histórico y la efectividad que pudieron tener en la Venezuela caudillista-regional-feudalista, del siglo pasado, hoy es inexistente. Para descentralizar el Estado se impone la institucionalización de los nuevos niveles territoriales que la realidad del país nos va imponiendo y que se configuran en las regiones. Los Andes, el Zulia, Guayana, Oriente,*

*Centro-Occidente, los Llanos, el Centro, el Sur, la Capital, son ámbitos regionales que como nuevos niveles de descentralización política tendrán, en el futuro, que sustituir al solo nivel estatal". De acuerdo, pero distingamos: los veinte Estados, que arrancan de las veinte Provincias de la Ley de División Territorial de 1856, convertidos en "Estados" por la Constitución Federal de 1864, fueron resultado de un proceso que caló muy hondo en el sentimiento de la gente. Los intentos de reagrupación (en 9 Estados, en 13 Estados, en 11 Estados, bajo los gobiernos del General Guzmán Blanco, Crespo o Castro) encontraron grandes resistencias en el ánimo de los distintos pobladores. El General Gómez, que atropelló las instituciones para moldearlas exclusivamente de acuerdo con su omnimoda voluntad, tuvo el cuidado de no reincidir en este propósito de reagrupación. Restituyó los veinte Estados y, salvo pequeñas y artificiales modificaciones de límites que el progreso después hizo inmutables, sostuvo los veinte Estados como un elemento que su experiencia le hizo considerar muy arraigado en la vida de nuestro país. El concepto de región, en el cual trabajamos con tanto entusiasmo durante el periodo constitucional 1969-1974, y para el cual contamos con la colaboración acertada de hombres como el propio autor de este libro, viene a complementar, a paliar la situación planteada por nuestra división político-territorial. Por eso creo muy apropiada la expresión usada por el autor, al decir que las regiones "como nuevos niveles de descentralización política tendrán, en el futuro que sustituir al solo nivel Estatal"; es decir, que al nivel estatal habrá que complementarlo con el nivel regional. Mucho anduvimos en el proceso de regionalización, aprovechando los estudios que durante el periodo de mi antecesor el Presidente Leoni había hecho una comisión de científicos franceses. Ellos recomendaron que, en la medida de lo posible, las regiones no al-*

teraran los límites de los Estados, para lo cual sólo hubo pocas excepciones, como la incorporación del Distrito Páez del Estado Apure a la Región Andina y alguna otra modificación que posteriormente desapareció. Las regiones fueron concebidas como unidades en las cuales se armonizaban el elemento geográfico, el demográfico y el económico, para lograr un equilibrio efectivo dentro de cada una de las regiones y en la integración regional del país. Puse mucho interés en que no se sustituyera el centralismo de la capital nacional por los centralismos de las metrópolis regionales, por considerar que esto podría crear resistencias y animosidades, como efectivamente se despertaron en algunos casos, lo que explica en algunos lugares la tendencia a desintegrar regiones ya creadas, que podría conducir, de llevarse indefinidamente adelante, a la creación de una región por cada Estado, lo que destruiría totalmente el concepto y programa de la regionalización.

En cuanto a la vida Municipal, la aportación que hace el Profesor Brewer-Carias es excepcionalmente valiosa. Sus ideas merecen análisis y estudio muy profundo. Debo manifestar que estoy de acuerdo con la mayor parte de ellas, aun cuando discrepe, como ya lo expresé, en la significación atribuida a la elección unipersonal, y tal vez en algunas otras cuestiones. De una manera muy singular el Profesor Brewer insiste en que debe disminuirse hasta lo posible el ámbito en lo político, para aumentarlo en lo administrativo. "El Municipio —dice— políticamente debe concebirse como el centro primario de participación política y de ejercicio de la democracia, y administrativamente como la unidad territorial menor para la prestación de servicios y la atención a la comunidad. Por ello, la reforma del régimen local es política y administrativa y sólo así podrá dar origen a un gobierno local participativo con, por y para la comunidad o vecindad". "En este sentido, —explica el

autor—, el Municipio debería ser el medio por excelencia de participación política; el medio, si se quiere, para la reconquista del Estado por los ciudadanos. El Estado se le ha escapado a los ciudadanos; se les ha ido muy lejos a los ciudadanos y precisamente, la pieza para la reconquista del poder y del Estado por el elector, por los ciudadanos, debería ser el Municipio”. “Debería haber un mecanismo para que en cada comunidad, en cada vecindad, en cada barrio, en cada urbanización existan representantes netamente locales, elegidos por las propias comunidades. En la actualidad, esto sucede muy incipiente y parcialmente así, pero sin ninguna institucionalización política y con el solo reconocimiento formal de su existencia por la ley orgánica reciente promulgada”.

Me ofrece alguna duda, sin embargo, la posibilidad de la aspiración formulada por el autor en los siguientes términos: “en todo caso el Municipio, hoy, se nos muestra como insuficiente para atender esas materias que la Constitución denomina propias de la vida local, en forma aislada; por eso pienso que, así como desde el punto de vista político la reforma de las estructuras locales debe llevar a una mayor atomización para buscar una mayor participación de los ciudadanos en el poder político; desde el punto de vista administrativo debe buscarse el fenómeno contrario: antes que una mayor descentralización y una atomización, debemos buscar, al contrario, una mayor concentración, una mayor fusión de entidades a los efectos de que éstas puedan atender adecuadamente las funciones que puedan manejarse administrativamente a nivel local”. En cuanto a la duda, me refiero a que pueda realizarse ese otorgamiento de los servicios, que requieren inevitablemente concurrencia y hasta cierto punto formación de unidades mayores, dentro de lo que él llama “atomización

*política” que indiscutiblemente repercutiría en el nivel administrativo en forma inconveniente.*

*Desearía poder disponer de tiempo para hacer un estudio completo del magnífico volumen que ofrece a la bibliografía venezolana nuestro muy estimado y admirado amigo y discípulo Brewer-Carías. Me limitaré a decir solamente que estoy de acuerdo con él en una serie de afirmaciones que son sin duda audaces, pero de indiscutible importancia. Por ejemplo, la de que hay que correr el riesgo de la descentralización y, por otra parte, la de que hay que fortalecer los Estados, darles tareas más específicas e intentar una apertura ante la comunidad de las Asambleas Legislativas. Se ha sostenido, con poderosas razones, la tesis de la inutilidad de las Asambleas Legislativas, cuya función se ha hecho apenas simbólica desde el punto de vista jurídico y cuya importancia práctica ha sido más bien la de dar ubicación e influencia a los representantes de las diversas corrientes políticas en el seno de cada Estado. Yo me encuentro, no obstante, entre quienes defendieron su mantenimiento al redactarse la Constitución y han continuado creyendo en su necesidad, porque para mí la entidad “Estado” es real y existente y sería en verdad difícil conciliar nuestra idea y nuestra concepción democrática con la desaparición de los órganos representativos del pueblo de las distintas entidades. Sustituir una Asamblea Legislativa por una reunión periódica de las Municipalidades del respectivo Estado puede tener un efecto negativo sobre la concepción de la vida democrática en el seno de cada entidad federal: por ello considero tan loables los esfuerzos que está haciendo en la actualidad el Profesor Brewer-Carías para tratar de ensayar, a través de la buena voluntad de las nuevas mayorías creadas en los Estados del país, la posibilidad de una re-estructuración de la propia Asamblea Legislativa, una ampliación de sus*

*funciones, y una revitalización del poder que le toca cumplir.*

*Concluyo estas líneas, escritas un tanto de prisa, felicitando sinceramente al Profesor Allan Randolph Brewer-Carías por esta nueva y muy importante contribución a la ciencia jurídica y a la doctrina política, de las que tan necesitada se encuentra Venezuela y tan urgido el futuro de nuestras instituciones democráticas. Observa el mismo Brewer, en la nota preliminar de este volumen, que siempre ha escrito bajo la presión de compromisos contraídos con fecha cierta y que ello ha constituido, digámoslo así, el percutor que ha hecho explotar sus ideas en conferencias y en libros. Pienso que a muchos nos ocurre generalmente esto, sobre todo en países como el nuestro donde la vida es exigencia intensa de todos los días y en los casos de quienes hemos tratado de cultivar la ciencia sin descuidar los deberes contraídos para la acción pública. Esa presión nos lleva a exponer lo que vamos acumulando en lo hondo de nuestra conciencia a través de la observación y del estudio, quizás en una forma imperfecta, sin la tranquilidad de reflexionar acerca de cada frase o de cada idea, pero impulsados por el deseo de corresponder a las exigencias nacionales. En el presente caso, demorar mis reflexiones y alargar este prólogo para profundizar mi estudio sobre el presente libro y sistematizar la exposición de las ideas que la riqueza de su contenido me suscita, sería retardar la aparición de un texto cuya lectura será de gran utilidad y eficacia.*

*Pongo punto final a estas consideraciones no sin antes confesar la satisfacción con que contribuí con mi voto a la elección del autor como Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Es uno de los académicos más jóvenes que ha habido en Venezuela y es quizás el más joven de todos los individuos de número de las academias nacionales en la actualidad. Honra a su generación y*

*constituye motivo de gran esperanza en el futuro el que su juventud vaya pareja con su madurez; el que, como portavoz de la nueva generación surgida a la vida nacional en el año miliar de 1958, muestre tanta capacidad para el estudio serio de los problemas nacionales y de las soluciones que habrá que afrontar para ganar definitivamente el destino de Venezuela.*

*Caracas, 15 de agosto de 1979.*

Rafael Caldera.

## PRELIMINAR

### I

La práctica política del gobierno, en Venezuela, está llena de paradojas. Desde hace años, los Programas de Gobierno de los candidatos presidenciales han dado, con razón, una importancia destacada al problema del Estado. Además, todos los partidos políticos, incluyendo los marxistas, han prestado una atención particular a la reforma del Estado, pues se tiene consciencia de que las transformaciones, cambios o realizaciones que políticamente se ofrecen y prometen, no pueden efectuarse si no se cuenta con un instrumental estatal —político, administrativo y jurídico— adecuado a tales objetivos. Hay, sin duda, consenso político sobre la deficiencia de las instituciones estatales y sobre la reforma necesaria que debe realizarse. La opinión política y pública esta conteste en que el Congreso no funciona adecuadamente; en que el Poder Judicial está politizado; en que la Administración Pública es ineficiente e ineficaz; en que las Asambleas Legislativas tienen cada vez menos importancia y las Gobernaciones de Estado cada vez menos poder, y en fin, en que el Municipalismo sufre una tremenda crisis que es imperativo superar. Sin embargo, muy poco se ha hecho, por los gobiernos, en el campo de la reforma del Estado, para superar esas deficiencias.

## II

En particular, no debe olvidarse que los Programas de Gobierno de los Presidentes electos en los últimos años, han contenido capítulos fundamentales relativos a las Reformas del Estado. En efecto, en el *Programa de Gobierno* del Presidente Rafael Caldera, para el período 1969-1974, se establecieron las bases programáticas del “Orden Político-Administrativo” (Cap. VI), en las cuales se sentaron los criterios fundamentales que han guiado el proceso de reforma administrativa hasta nuestros días.

Tuve el privilegio de colaborar, hacia la mitad de 1968, en la redacción de parte del Capítulo referido a la Reforma Administrativa del Programa de Gobierno del Presidente Caldera. Muchas de las ideas que me guiaron en esa labor, las había expuesto en una conferencia, muy querida para mí, que dicté el 29 de mayo de 1968, en el Palacio de las Academias, sobre el tema: “Las transformaciones de la Administración Pública para el desarrollo”, cuyo texto fue publicado en diversas formas, constituyendo su versión original la publicada en la *Revista de la Facultad de Derecho* de la Universidad Central de Venezuela (Nº 41, Caracas 1968, págs. 19 a 64). En esa Conferencia expuse, por primera vez, algunas ideas sobre la reforma del Estado que han guiado mi actividad académica y política, en los últimos años.

En todo caso, con base en esas ideas y en el Programa de Gobierno del Presidente Caldera, me correspondió dirigir los trabajos de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, entre 1969 y 1972, los cuales culminaron con la presentación al Presidente, el 12 de junio de 1972, del *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional* (Caracas, 2 vols. 1972), documento que, sin la menor duda, y dejando de lado falsas

modestas, constituye el estudio más importante que se ha realizado en Venezuela sobre nuestra Administración Pública contemporánea.

Durante el gobierno del Presidente Caldera, se sentaron las bases para la reforma administrativa del Estado venezolano, y no se pudieron ejecutar todas las propuestas formuladas, por la tenaz oposición del Congreso, dominado por el partido de oposición de la época. Este luchó, hasta llegar al absurdo, contra las ideas por nosotros propugnadas. El Presidente Caldera, sin embargo, siempre estuvo consciente de que la labor de programación de la reforma administrativa efectuada durante su gobierno, constituía, fundamentalmente, un legado para los futuros gobiernos.

Mi labor en funciones gubernamentales, por supuesto, estaba circunscrita a programar la reforma administrativa y no debía abarcar otros aspectos de la reforma del Estado, de carácter político, que aquella tarea suponía. Los problemas administrativos, por otra parte, eran lo suficientemente conflictivos, como para adentrarse en otros aspectos que escapaban de nuestra formal competencia. En prensa está mi libro *Estudios sobre la Reforma Administrativa 1969-1975* en el cual recojo todos los estudios realizados sobre tal materia durante ese período.

Sin embargo, la preocupación por los problemas políticos, más amplios, de la reforma del Estado, estuvo latente, y la expuse por primera vez en otra conferencia, muy querida para mí, sobre "Los obstáculos políticos al desarrollo en Venezuela", que dicté en la Asociación Cultural Humboldt, el 18 de enero de 1972 y, posteriormente, el 7 de abril de 1972, en el Primer Curso sobre Defensa Nacional en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, en una conferencia sobre "El proceso de cambio institucional para el desarrollo en Venezuela". El texto de aquella conferencia dictada en la Asociación Cultural Humboldt, salió publicado en el primer nú-

mero de la *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación* (Caracas enero-junio 1973, págs. 103 a 128). Meses antes, en el III Ciclo sobre "La Ciencia en Venezuela" que organizó la Dirección de Cultura de la Universidad de Carabobo, había expresado algunas ideas en la misma línea de pensamiento, en la conferencia que sobre "Derecho y Desarrollo" dicté, en Valencia, el 14 de abril de 1971, publicada luego en el libro *La Ciencia en Venezuela, Tomo 3. Aspectos Sociales* (Valencia 1973, págs. 15 a 42). En todo caso, los planteamientos políticos sobre la Reforma del Estado, que no podían estar contenidos en mis trabajos de programación de la reforma administrativa, los desarrollé en Cambridge, Inglaterra, entre 1972 y 1974, lapso durante el cual redacté mi libro *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, editado en Madrid por Editorial Tecnos (1975, 695 págs.).

### III

En el Programa de Gobierno presentado al electorado por el Presidente Carlos Andrés Pérez para ser ejecutado durante el período 1974-1979, intitulado *Acción de Gobierno*, como era previsible, se incorporó un importante Capítulo (III) sobre "La Transformación del Estado", habiendo sido este tema, uno de los que constantemente repitió durante su ejercicio gubernamental. La Reforma Administrativa había sido uno de los programas prometidos por el Presidente Pérez, y del análisis del contenido de su Programa de Gobierno era fácil deducir la similitud de los planteamientos allí formulados, con los contenidos en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, de 1972, tal como lo demostré en un estudio que sobre "Algunos criterios para la transformación de la Administración Pública 1974-1979" publiqué, en 1974, en la *Revista Control*

*Fiscal* editada por la Contraloría General de la República (Nº 73, 1974, págs. 6 a 22). Era previsible pensar en la continuidad, durante el gobierno del Presidente Pérez, de los programas de reforma administrativa que iniciamos en 1969. Sin embargo, no fue así. No sólo el gobierno no realizó mayores esfuerzos en torno a la reforma del Estado, sino que se fijó, como objetivo, la destrucción de todo cuanto se había hecho en materia de reforma administrativa durante el período anterior, hasta llegar a la liquidación de la Comisión de Administración Pública y al desmantelamiento de la Escuela Nacional de Administración Pública. Lo poco que se hizo en materia de reforma administrativa y, en general, de reforma del Estado, fue la ejecución parcial de nuestro programa de reforma macro-estructural de los Ministerios, elaborado entre 1971-1972, mediante la promulgación, en diciembre de 1976, de la Ley Orgánica de la Administración Central, la cual sigue la orientación global del Proyecto de 1972. El fracaso del gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez en ejecutar su tan prometido programa de reforma del Estado, lo analicé detenidamente en el "Prólogo" que escribí al libro de entrevistas de Alfredo Peña sobre *Democracia y Reforma del Estado*, editado por la Editorial Jurídica Venezolana (Caracas 1978).

En todo caso, lo característico de ese gobierno en materia de reforma administrativa, fue, paradójicamente, que en el mismo momento en que se ejecutaba, en concreto, uno de los programas de reforma administrativa elaborados por la Comisión de Administración Pública, se eliminaba dicho organismo, el cual había sido, sin duda, desde 1958, el centro de generación de ideas sobre la Administración Pública Venezolana. Ello me llevó a escribir en el diario *El Nacional*, en su edición del 9 de enero de 1977, (pág. A-4), el siguiente comentario: "No deja de ser un gran contrasentido y absurdo que precisamente

al entrar en vigencia la primera gran Ley de Reforma Administrativa ministerial de las últimas décadas, la Ley Orgánica de la Administración Central, el 1º de enero de 1977, haya desaparecido formalmente la Comisión de Administración Pública. Los directivos de la misma durante el actual periodo de gobierno, ya se habían encargado de ir la desmantelando y liquidando cuidadosamente, como quien desmonta un explosivo, cumpliendo, sumisos, las órdenes del Jefe de Cordiplán y de sus dos Directores Generales”.

“Por su labor en los periodos constitucionales anteriores, algunos personajes del actual gobierno habían identificado a la Comisión con la inteligencia y la imaginación creadora, y en un gobierno donde abundan los mediocres, esto era peligroso. Por ello había que destruirla. Y lo lograron. Para ello, sin embargo, tuvieron que dedicar dos años de “esfuerzos” destructivos que, quizás, hubieran sido mejor aprovechados en otras tareas más útiles. En definitiva, la ignorancia, la incomprensión, la mezquindad y la pequeñez privaron frente al ingenio” (pág. A-4).

Fui particularmente crítico del funcionamiento del gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez, en especial, respecto a la marcha del Estado y de la Administración Pública, habiendo quedado, dichas críticas, en los más variados medios de comunicación. Sin embargo, las mismas fueron resumidas en una conferencia que tuve a mi cargo en el ciclo denominado “Jornadas sobre la Democracia”, al cual me refiero más adelante, sobre el tema “Algunas ideas para un Proyecto de Estado contemporáneo en Venezuela”, y que leí, en Caracas, el día 22 de junio de 1978. El texto de esa conferencia forma la Primera Parte de este libro.

En esa misma época se llevaba a cabo la redacción final del *Programa de Gobierno* que el Presidente Luis Herrera Campíns presentaría, posteriormente, al electorado en 1978, para ser ejecutado en el periodo

actual 1979-1984, y en el mismo, se incorporó un importantísimo Capítulo sobre la "Renovación del Estado", en el cual se plantea la tesis del Estado Promotor, y se define un programa de reforma administrativa de gran aliento. Tuve de nuevo el privilegio de colaborar en la redacción de parte de dicho Capítulo, y en el mismo se incorporaron muchas de las ideas expuestas en aquella conferencia.

La reforma del Estado, en el Programa de Gobierno del Presidente Herrera, por supuesto, es una tarea global que incumbe a todos los entes políticos y a todos los niveles de la Administración. Por ello, con razón, se dice allí que la idea del Estado Promotor, antes que una nueva concepción del Estado, es más bien una nueva actitud del gobierno y de los gobernantes frente a la sociedad y los administrados. En cuanto a la reforma administrativa, el programa prometido exige la realización de tareas muy concretas, que implicarán la estructuración de organismos ubicados en el centro de las decisiones presidenciales, para que puedan darle la debida coherencia al actuar de los diversos organismos públicos. Sin embargo, en este aspecto, aún no se han tomado medidas concretas por el gobierno.

#### IV

Conforme a todos esos antecedentes, el presente libro recoge varios planteamientos sobre los problemas de la Política, el Estado y la Administración Pública de la Venezuela Contemporánea, y que, en mi criterio, son claves para todo esfuerzo futuro que se haga sobre la reforma del Estado y de su Administración. El libro está dividido en cinco partes, en cada una de las cuales se recogen textos de conferencias que he pronunciado en los últimos tres años.

En efecto, en la Primera Parte, con el título "El Estado Contemporáneo en Venezuela" se publica el

texto de la conferencia que leí el día 22 de junio de 1978 en las mencionadas "Jornadas sobre la Democracia en Venezuela", realizadas en el Parque Central de Caracas, y que fueron organizadas por el Ateneo de Caracas y la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. La Conferencia, con el título de "Algunas ideas para un Proyecto de Estado Contemporáneo en Venezuela", pretendía reflejar la realidad del Estado en el momento actual venezolano y las exigencias para su consolidación como un Estado Democrático y Social de Derecho. Hasta cierto punto, ese texto lo considero como el capítulo no escrito de mi mencionado libro *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela* (Editorial Tecnos, Madrid 1975) y, como señalé, buena parte de su contenido sirvió de orientación para la elaboración de una parte importante del Capítulo sobre "La Renovación del Estado" del Programa de Gobierno del Presidente Luis Herrera para el período 1979-1984, titulado *Mi compromiso con Venezuela*, y que fue presentado al electorado durante la campaña política para las elecciones de 1978.

El texto de la conferencia, se publica ahora con algunas correcciones de forma para eliminar frases circunstanciales de carácter polémico-político; y fue publicado por la Revista *Resumen* en su edición N° 245 del 16 de julio de 1978, con el título "Una democracia víctima de un Estado decrepito" (págs. 20 a 34). Su contenido fue expuesto a mis alumnos de la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, días antes de la Conferencia. Asimismo, su contenido lo expuse y discutí con los Profesores integrantes de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona, España, en una reunión de Seminario realizada el 13 de junio de 1978, por la amable invitación

de mi amigo José Ramón Parada Vázquez, Catedrático de dicha Universidad.

En la Segunda Parte, con el título "Los condicionamientos políticos de la Administración Pública", se publica el texto de la conferencia que leí el día 29 de mayo de 1979 en el Coloquio Internacional sobre "La Administración Pública: Perspectivas del Futuro" organizado por la Escuela Nacional de Administración Pública de la Universidad de Quebec, Canadá, y que se desarrolló en esa ciudad durante la última semana de mayo de 1979. La conferencia tuvo por título "Los condicionamientos políticos de la Administración Pública en los países latinoamericanos" y en ella pretendí mostrar a los especialistas de otras latitudes, las características políticas de nuestras Administraciones Públicas. Por supuesto, todo su contenido es aplicable al caso venezolano, pues fue nuestra realidad la que más tuve presente en su redacción. La conferencia, publicada en la Revista *Resumen* en su edición N° 294 del 24 de junio de 1979 (pág. 29 a 38), tuvo acogida por los especialistas de América Latina y de los otros países del Tercer Mundo, sobre todo por haber expuesto, con crudeza y a nivel académico, un problema tabú para los estudiosos de nuestras Administraciones: el de la corrupción administrativa. El Coloquio de Quebec, además, fue una ocasión extraordinaria para retomar contacto con el mundo internacional de las Ciencias Administrativas del cual estuve alejado durante buena parte del período de gobierno anterior. Por otra parte, Juan Carlos Rey y Ana María Ruggeri de Rodríguez leyeron el texto de la conferencia y me formularon útiles comentarios, que agradezco.

La Tercera Parte del libro, con el título "La Revitalización del Federalismo" es el texto ampliado de la charla que di el 21 de abril de 1979, en Mérida, en la sede de la Corporación de Los Andes, durante la primera reunión de los Gobernadores de la Región

Andina promovida por el Presidente de la Corporación, mi amigo Carlos Chuecos, y que reunió a los mandatarios de los Estados Barinas, Mérida, Táchira y Trujillo. Esa reunión de los Gobernadores tuvo por objeto, entre otros aspectos, estudiar el problema de la reforma administrativa de los Estados, y fue una inapreciable ocasión para exponer las ideas de reforma y revitalización del federalismo venezolano en los cuales vengo trabajando desde principios de 1979, con ocasión de la elaboración del proyecto de Constitución del Estado Aragua solicitado por la Asamblea Legislativa del mismo, que preside mi amigo Edgard Benaroch, y de la elaboración del proyecto de Constitución y Reforma Administrativa del Estado Yaracuy, a solicitud de mi amigo, el Gobernador Juan José Caldera. El tema de la revitalización del federalismo sé que es polémico, particularmente en un país con tanta tradición centralista, en especial si se plantea, como lo hago en el texto, que la alternativa actual frente al centralismo, está en reforzar el federalismo, único paso, por otra parte, para hacer realidad el proceso de regionalización a cuya concepción tantos años hemos dedicado.

La Cuarta Parte del libro, con el título "La Reforma del Régimen Local y la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal" recoge el texto actualizado de la conferencia que dicté el día 18 de noviembre de 1976 en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, en las "Jornadas Críticas de Derecho" organizadas por la Asociación Cultural de Estudiantes de Derecho, y cuyo título original fue "La Reforma del Régimen Local y el Proyecto de la Ley Orgánica de Régimen Municipal". En esa oportunidad se discutía en el Congreso el Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal, y en dicha conferencia fui crítico al Proyecto y a la labor del Congreso en esta materia. Las ideas expuestas en dicha conferencia me sirvieron de base para la redac-

ción del proyecto de comunicación que la Federación de Comunidades Urbanas (FACUR) dirigió posteriormente, al Presidente del Congreso, en mayo de 1977, y en la cual se planteó la necesidad de que al Proyecto de Ley se incorporaran normas de reconocimiento a las Asociaciones de Vecinos y Residentes que, como movimientos sociales urbanos, habían hecho su aparición en los últimos lustros. El texto original de la conferencia fue publicado por la Revista *Resumen* en su edición N° 161 del 5 de diciembre de 1976 (págs. 20 a 29). La versión que ahora se publica, es un texto actualizado, aun cuando las críticas básicas formuladas al Proyecto de Ley, en 1976, son las mismas que, entre otras, se pueden formular a la Ley promulgada en 1978. Lamentablemente, a pesar de todo el movimiento de opinión que se desarrolló entre 1976 y 1978, los legisladores sólo recogieron pocas observaciones, y entre ellas afortunadamente las relativas a la participación de los vecinos y comunales en el proceso municipal.

La Quinta Parte del libro recoge el texto de la conferencia que, con el título "La participación política a nivel local" leí el día 16 de febrero de 1979, en la sede del Colegio de Abogados del Estado Zulia, en Maracaibo, en el "Curso sobre Régimen Municipal", organizado por el Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES) de la Universidad del Zulia. En esa conferencia pretendí plasmar algunas ideas sobre el problema de la participación política en el ámbito municipal, y sobre el sentido y las funciones de las Asociaciones de Vecinos que han venido actuando, particularmente, en el Área Metropolitana de Caracas. He estado vinculado al movimiento de vecinos desde hace muchos años: he sido testigo de sus luchas, de su espontaneidad, de su falta de continuidad y de sus desviaciones. Pienso, por ello, que se impone establecer en el futuro inmediato, un Estado organizador de la Sociedad, para promover

las asociaciones de vecinos y hacer permanente su actuación, pero sin burocratizarlas. Aquí se publica el texto original de esa conferencia, que apareció en la Revista *Resumen*, en su edición N° 277 del 25 de febrero de 1979 (págs. 13 a 22). Aun cuando el Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sobre las Asociaciones de Vecinos se promulgó dos semanas después, el 8 de marzo de 1979, los planteamientos que formulamos continúan vigentes.

Estos, por otra parte, fueron expuestos y discutidos en la conferencia que leí en el Ateneo de Valera el 20 de abril de 1979 sobre "La participación política en la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal"; el 18 de mayo de 1979, en mi exposición de clausura de las "Jornadas sobre el Régimen Municipal" desarrolladas entre abril y mayo de 1979, en el Parque Central, y organizadas por la Editorial Ateneo de Caracas y el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela; y el 29 de junio de 1979, en la conferencia que leí en la Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo, en Valencia, organizada por la Promoción de Abogados de 1979.

## V

A pesar de que el contenido del presente libro esté formado por cinco conferencias leídas en diversas oportunidades y sitios, guarda, sin embargo, su debida unidad e integridad. En esas conferencias he querido plantear los problemas más resaltantes, en mi criterio, relativos a la reforma de las instituciones políticas y administrativas en nuestro país, en sus tres niveles: nacional, estatal y municipal. De allí el título del libro: Política, Estado y Administración Pública. Considero que estos problemas constituyen una pieza fundamental para el futuro desarrollo del país.

En efecto, Venezuela enfrenta hoy, uno de sus más grandes retos históricos: asumir un proceso de desarrollo social, con el basamento económico que se ha venido estableciendo y expandiendo, y que hay que seguir desarrollando en el futuro. Pero tenemos que asumir el proceso de desarrollo social y económico dentro de un esquema democrático, en el cual participe, realmente, el pueblo. Por tanto, al desarrollo económico y social debe agregarse, además, un desarrollo político y administrativo, tendiente a construir las instituciones necesarias para enfrentar la más grande tarea que tiene por delante nuestra generación: superar la marginalidad social y hacer participar en los procesos económicos, sociales y políticos a todo el pueblo, mediante su promoción y organización.

Las instituciones políticas y administrativas venezolanas, para ello, deben ser conscientemente transformadas con vista al futuro. Desde el punto de vista institucional, Venezuela se ha transformado, ciertamente, en las últimas cinco décadas. Las instituciones públicas —políticas, administrativas y jurídicas— y las instituciones privadas de la actualidad, se han conformado en los últimos cincuenta años, y, por tanto, no guardan sino una relación indirecta con las que existían a comienzos de Siglo. Al análisis de esta evolución institucional he dedicado un estudio de reciente publicación: "50 años en la evolución institucional de Venezuela 1926-1976", en Ramón J. Velásquez y otros, *Venezuela Moderna. Medio Siglo de Historia 1926-1976* (2ª edición, Fundación Eugenio Mendoza, Barcelona 1979, págs. 533 a 761).

Pero si bien es cierto que nuestras instituciones básicas son de reciente data, lo que resulta ahora evidente, frente a los retos y nuevas exigencias impuestas a la sociedad venezolana en este último cuarto del siglo XX, es que ese conjunto institucional no

es el adecuado para asumir el futuro; y precisamente, corresponde a nuestra generación, la denominada Generación del 58, asumir la tarea de imaginar las transformaciones futuras y crear las instituciones necesarias para las nuevas tareas. Como generación, tenemos la responsabilidad de definir un nuevo Proyecto Político para la Venezuela del futuro, para lo cual hay que tener en cuenta que la gran mayoría de los venezolanos es muy joven, más joven que nosotros, ya que la edad promedio actual de la población de nuestro país es sólo de 24 años. Nuestra generación ha sido, además, la última que conoció la autocracia, pues nuestros primeros pasos políticos tuvieron lugar al finalizar la dictadura de Pérez Jiménez y al iniciarse, en 1958, el actual período democrático. La gran mayoría de los venezolanos, por tanto, sólo ha conocido a la democracia como sistema político. Pero ha conocido a una democracia poco democrática económica, social y políticamente hablando. Por ello, otra de nuestras grandes tareas, como generación, es democratizar la democracia.

Por tanto, nuestra generación tiene una responsabilidad histórica que asumir, al ser, además, receptora del relevo generacional que está planteado en el país. Como lo ha afirmado recientemente mi amigo Eduardo Fernández, en su Discurso de Orden, en el Congreso, el 5 de julio de 1979, al conmemorarse los 168 años de nuestra Independencia: "Estamos en una coyuntura de cambio; el relevo generacional que presenciamos impone definir con claridad el Proyecto Político y Social de la nueva Venezuela. Una nueva Venezuela supone un nuevo venezolano, rescatado de la masificación consumista y degradante y formado para la participación responsable en todos los órdenes de la vida nacional" (Véase en *El Universal*, Caracas, 6 de julio de 1979, pág. 1-13).

Es tarea de toda nuestra generación, contribuir a formular ese Proyecto Político y Social para el país del futuro. La tarea, por supuesto, no es simple. A lo complejo de la vida del país, se une la complejidad de nuestro proceso político actual y del desarrollo científico y tecnológico. Muchas áreas del conocimiento tendrán que estar envueltas en esa tarea. En todo caso, una pieza esencial de dicho Proyecto, por supuesto, es el aspecto institucional. Por ello, las ideas contenidas en este libro, y sobre las cuales he venido trabajando y remachando en los últimos doce años, pueden considerarse como la base de mi aporte personal para la formulación de ese Proyecto que, como generación, nos corresponde históricamente.

## VI

Este libro está dedicado a la memoria de mi abuelo materno, Rafael Carías Capó, fallecido recientemente a los noventa y cuatro años. Funcionario público por muchísimos años en diversas posiciones en el Congreso, en la Gobernación del Distrito Federal y en varios Ministerios, formó parte de esa generación, políticamente frustrada por la dictadura de Gómez, ya extinguida. Alternó sus funciones públicas con las armas literarias, como tantos de esa época, y cultivó un especial respeto por la legalidad, así como un extremado culto a la honestidad personal, que sus nietos recibimos. Ningún homenaje mejor a su memoria que este libro, en el cual trato temas que, estoy seguro, veinte o treinta años atrás él hubiera apreciado, por su experiencia administrativa.

## VII

En la elaboración y exposición de las ideas contenidas en este libro, por supuesto, muchas personas han estado involucradas, y a ellas quiero agradecer su colaboración.

Ante todo, debo agradecer a quienes tuvieron a su cargo, en su momento, la organización de las conferencias. Está claro que, quizás, si no hubiese existido la presión de una fecha fija antes de la cual tenía, necesariamente, que elaborar los textos para su exposición, estas ideas no hubiesen sido redactadas en esta forma o simplemente, quizás nunca hubiesen sido elaboradas. Siempre he trabajado bajo presión, pues reconozco que, para mí, es realmente difícil sentarse a escribir en medio de la actividad docente y profesional cotidiana, sólo sobre los temas de meditación que uno quisiera. La presión, en el trabajo intelectual, que para algunos es insoportable, para mí, es el mejor estímulo para concretar ideas. Así, por haber logrado comprometerme a dar estas conferencias e, indirectamente, haberme obligado a redactarlas, mi agradecimiento a Miguel Enrique Otero, Alfredo Peña, Claude Monette, François Poulin, Carlos Chuecos y Zoraida Vivas.

Por supuesto, la actividad intelectual intensa, mezclada con las tareas cotidianas, hacen que muchas personas tengan que soportar nuestra propia presión. Por ello, como siempre, debo agradecer a Beatriz su callado soporte y permanente ayuda ya que, siempre, este tipo de trabajos los he redactado en casa, dedicando a ellos largas horas. Ella leyó, además, algunos textos, y me hizo observaciones acertadas, que siempre seguí. Por algo es Preparadora en el Departamento de Ciencias de la Administración, en la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos.

En especial, quiero agradecer a Mary Ramos Fernández, mi colaboradora en el Escritorio, la pacien-

—

cia que siempre tuvo en oír la lectura, en voz alta, de todas estas conferencias, lo que acostumbro hacer cuando redacto previamente una charla. Sus comentarios siempre fueron de aliento, y sus observaciones, acertadas y aceptadas. A su colaboración deben mucho estos textos.

Debo, además, agradecer a mis colaboradores del Instituto de Derecho Público su permanente ayuda, soportando y comprendiendo, espero, los humores del Director. En particular, Amira Esquivel de Infante, del Instituto, e Isabel Kehrhahn de Paúl, Preparadora también, en el Departamento de Ciencias de la Administración, leyeron y corrigieron versiones mecanográficas de algunas de estas charlas, y me hicieron comentarios acertados, que agradezco.

En fin, Aymara Ramos de Andrade, mi secretaria en el Instituto, tuvo a su cargo la transcripción de las diversas versiones de estos textos. Los trabajos debían estar listos, siempre, “para ayer”, por lo que agradezco su permanente disposición y espíritu de colaboración.

Por supuesto, la responsabilidad única por lo que aquí se publica es enteramente mía, tal y como siempre lo ha sido por todo cuanto he dicho y escrito.

Caurimare, agosto de 1979.

A.-R. B.-C.

PRIMERA PARTE

El Estado Contemporáneo  
en Venezuela

## I. INTRODUCCION

En estas "Jornadas sobre la Democracia en Venezuela", me corresponde desarrollar el tema del Estado, el cual, sin la menor duda, ha sido el tema medular de la ciencia política de todos los tiempos.

No es la oportunidad, por supuesto, para estudiar al Estado desde el punto de vista teórico o filosófico. En este momento considero que ello sería un atentado contra las exigencias políticas contemporáneas de la sociedad venezolana, necesitada, y más que eso, urgida, de planteamientos realistas y pragmáticos para la solución de sus problemas actuales y futuros. La literatura moderna está colmada de estudios sobre el Estado, que van desde su magnificación hegeliana, al plantear que todo lo que el hombre es, se lo debe al Estado, hasta la consideración marxista del Estado como un mero y simple instrumento de clase, pasando por la concepción liberal de la consagración de derechos individuales frente al Estado, a quien se consideraba como un ente separado de la Sociedad.

Estas concepciones teóricas han tenido, en algunos casos o han pretendido tener en otros, aplicaciones reales en el Estado liberal-burgués del siglo pasado, y en los Estados fascistas o socialistas del presente siglo. Sin embargo, ni las teorías han sido llevadas a la práctica, tal y como fueron formuladas ni

los tipos de Estado de mayor actuación en el mundo moderno, se han amoldado a los esquemas teóricos. El Estado, en los países socialistas, no ha desaparecido, y al contrario, se ha fortalecido bajo la conducción de una nueva clase político-burocrática. Las experiencias fascistas, tan rápido como se construyeron, también fueron demolidas, dejando un saldo desafortunado que se inscribe en las más negras páginas de la historia del mundo contemporáneo. Por otra parte, la mayoría de los países contemporáneos del mundo occidental y del resto de países fuera del ámbito socialista, no se adaptan, en su estructura estatal, a ninguna de los esquemas simplificados, habiendo quedado la fórmula liberal-burguesa, en la historia, tanto del Siglo pasado como de la pre-guerra, en este Siglo.

Inútil es, por tanto, en este momento, seguir condicionados, en el análisis del Estado, por dogmas y criterios prefabricados, de los cuales tenemos que sacudirnos. Se impone un enfoque distinto, menos teórico y estrictamente político, partiendo del análisis de nuestra realidad concreta, tanto política como socio-económica y cultural. Sólo así, podremos tratar de hacer lo que le está impuesto a nuestra generación: inventar al Estado futuro; y digo inventar, pues no podemos, simplemente, seguir esperando que aparezca, y muy difícilmente podemos siquiera predecirlo. Hay que inventarlo, insisto, y hasta cierto punto, construirlo; pero inventarlo y construirlo sobre bases reales y actuales que la práctica política ha venido moldeando en las últimas décadas.

Mi exposición, a la que he titulado, "Algunas ideas para un proyecto de Estado Contemporáneo en Venezuela", en ese sentido, la voy a dividir en tres partes: en una primera parte, trataré de identificar la serie de condicionamientos que nos impone la realidad venezolana contemporánea para el estudio del Estado; en una segunda parte, y como con-

secuencia de lo anterior, precisaré el nuevo papel del Estado Democrático y Social de Derecho; y en una tercera parte, detallaré los diversos aspectos o exigencias para la formulación de un Proyecto de Estado contemporáneo en nuestro país.

## II. LOS CONDICIONAMIENTOS DE LA REALIDAD VENEZOLANA PARA EL ESTUDIO DEL ESTADO

La realidad venezolana, en efecto, nos muestra una peculiar posición del Estado en relación al sistema económico, al sistema social y al sistema político que origina un nuevo y preeminente papel que debe cumplir, como conformador de dichos sistemas. Esta posición del Estado en el ámbito económico, social y político da origen a los tres condicionantes básicos que la realidad nos impone en el estudio del Estado, y que analizaré separadamente. Hecho esto insistiré en el nuevo papel que plantean al Estado.

### 1. *La posición del Estado en la economía*

En primer lugar, la posición del Estado en la economía.

Podemos decir que ha dejado de ser objeto de disquisiciones teóricas el problema de la intervención y participación del Estado en el proceso económico. Se trata, en efecto, de un hecho que forma parte de los axiomas de nuestro tiempo y que la política no puede ignorar. La situación actual de nuestra economía, en efecto, nos muestra una dimensión inusitada del Estado en cuanto a su participación en la misma. Discutir si el Estado debe seguir siendo el guardián nocturno en el proceso económico o si el

mismo puede o no ser propietario de medios de producción, no pasa, ahora, de ser una discusión bizantina. La realidad ha depasado las ideologías y en la actualidad basta, para darse cuenta de ello, tener presentes los siguientes datos dados por el Consejo de Economía Nacional —insospechable de cualquier desviación ideológica— sobre *“La participación del Estado en la Economía Venezolana”* (febrero de 1978): en 1976, luego de la nacionalización de la industria petrolera, el Sector Público representaba un 42.1% del Producto Territorial Bruto de nuestro país (p. 21); y en 1974, según cifras calculadas en 1975, el ingreso fiscal representaba un 40.3% del Ingreso Nacional, por lo que al decir del Consejo, ello revela “que el Estado Venezolano tiene una elevadísima capacidad financiera para influir en la economía nacional en mayor grado que otros países, incluso respecto a países industrializados” (p. 4). En estos, señala dicho Informe, “los ingresos fiscales ordinarios representan entre un 15% y un 40% del Ingreso Nacional; y en las naciones con un bajo nivel de ingreso por persona, los ingresos fiscales no pasan del 14% del Ingreso Nacional” (p. 5). Es fácil constatar la acentuada participación del Estado en la economía nacional, sobre todo si se compara ese porcentaje del 40.3% en la relación Ingreso Fiscal-Ingreso Nacional con el de otros países: Suecia 34.3%; Francia 20.7%; Alemania Occidental 22.8%; Italia 19.2%; Suiza 18.2%; Japón 16% y España 12%.

Un Estado cuyo Ingreso Fiscal y cuyo Producto supera el porcentaje del 40% en relación al Ingreso Nacional y al Producto Territorial Bruto, se nos presenta con una nueva dimensión que representa un condicionante ineludible para su estudio. No estamos en presencia, ante esa realidad, de un sistema económico liberal basado en un Estado negativo, guardián, gendarme, no interventor sino para soste-

ner y promover los capitalistas privados. Tampoco estamos en presencia de un Estado que monopoliza la apropiación de la totalidad de los medios de producción. Es decir, la posición del Estado en nuestra economía no autoriza a indicar que el mismo sea, económicamente hablando, ni un Estado liberal-burgués ni un Estado Socialista. Estamos, al contrario, en presencia de un Estado en un sistema político de economía mixta en el cual interviene, controlando y regulando la economía privada; apropiándose, a veces monopolísticamente, de los medios de producción sin siquiera apelar al clásico principio liberal de la subsidiaridad; y en fin, ordenando todo el proceso económico, tanto del sector público como del sector privado, a través de mecanismos planificadores que no son ya sólo indicativos para el sector privado como la ortodoxia planificadora de occidente lo enseña, sino las más de las veces, aun cuando indirectamente, de carácter imperativo.

Un Estado que, si bien no es el único propietario de los medios de producción, sin embargo es el principal propietario de medios de producción individualmente considerado, y por consiguiente, bajo esa misma consideración, el principal inversionista, el primer financista, y el más importante empleador, exige un análisis bajo enfoques realistas, no dogmáticos, con el objeto de lograr que de esa nueva dimensión, cumpla a cabalidad su nuevo papel en la sociedad.

Y es que no es sólo su posición en la economía lo que condiciona el estudio del Estado contemporáneo en Venezuela, sino también su posición en la Sociedad.

## 2. *La posición del Estado en la Sociedad*

El Estado en Venezuela, sin la menor duda, es la organización política de la Sociedad, y como tal, el

instrumento de la Sociedad para el logro de los objetivos plasmados en el pacto político constitucional: el bien común, la justicia social y el respeto a la dignidad humana. Tal como el Propio Preámbulo de la Constitución lo dice expresamente: "proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social; lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social, y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre".

Para los estudiosos de la historia de las ideas políticas quedaron, por tanto, los postulados liberales que establecían un dualismo entre la Sociedad y el Estado, concebidos como sistemas autónomos, y que pretendían construir el sistema social, frente al Estado, para salvaguardarlo de él. Conforme a esa doctrina, por tanto, el Estado estaba limitado y no tenía responsabilidades sociales: las libertades se establecían frente al Estado, y el bienestar colectivo debía emanar del libre juego de las fuerzas de la Sociedad. De allí la idea decimonónica de Estado de Derecho, como pura forma, construida para limitar el poder estatal, y en la cual jugó tanto papel el principio de la separación de poderes. En la Venezuela actual, al contrario, el Estado se nos presenta como parte e instrumento de la Sociedad, a través del cual se actualizan los derechos individuales, económicos y políticos, y con la responsabilidad de ser el actor y gerente principal del proceso de desarrollo económico y social. Este Estado ya no es sólo un Estado de Derecho formal, sino que lo es, pero con un contenido social imprescindible.

Por otra parte, en la misma historia quedaron también los postulados marxistas clásicos que veían en el Estado el mero y dócil instrumento de la clase dominante para la explotación de la clase dominada y que, por tanto, como tal instrumento de opresión,

debía ser eliminado. De acuerdo a esta ortodoxia, los cambios que se pretendiera introducir en la superestructura, es decir, en las instituciones, incluyendo las estatales, de nada servirían por sí solos y serían imposibles sin cambios radicales en las estructuras económico-sociales; o si se quiere, los cambios que pudieran realizarse en la superestructura jurídico-política, sólo se producirían como reflejo de los cambios en la estructura económica y en la correlación de la lucha de clases.

Esta concepción mecanicista y determinista hoy en día es rechazada incluso por los propios marxistas. No sólo es necio y cuando menos, anárquico, plantear en el mundo contemporáneo la eliminación del Estado, sino que el mismo dogma de la dominación clasista del Estado está superado, sobre todo al tenerse en cuenta el foso histórico que separa las realidades y situaciones de los países europeos del siglo pasado, cuyo análisis dio origen al referido dogma, de las sociedades contemporáneas como la venezolana. En efecto, al analizarse nuestro sistema estatal surge con evidencia que el mismo goza de una autonomía específica frente a la estructura económica, aun cuando esta siga teniendo un papel decisivo. El fenómeno de actuación y papel del Estado, en nuestro país, es mucho más complejo, como lo es en todos los países contemporáneos, para poder explicarlo mediante una simple determinación economicista la cual, quizá, pudo ser más clara en los sistemas político-sociales europeos del siglo pasado. En Venezuela, y aun admitiendo, a pesar de la autonomía específica de la instancia política, que el Estado está y ha estado condicionado en su función por una determinada relación de producción capitalista, sin embargo, parece indudable que hoy, dicho Estado no está controlado por una clase económica dominante que supuestamente lo utilizaría como dócil instrumento de explotación. Tal como

lo ha señalado un autor latinoamericano: "rara vez o nunca puede existir una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y una clase, ni subordinación mecánica e instrumental del uno hacia la otra; y todo Estado debe responder también, siempre, en cierta medida, a necesidades e intereses generales de la Sociedad" (véase Marcos Kaplan, "Estado y Sociedad" en *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*, Caracas, 1969, p. 34).

En Venezuela, la realidad nos muestra que la relación entre Estado y Sociedad se configura de distinta manera: el Estado es parte de la Sociedad, procede de ella, es su organización, y como tal, es su instrumento político para la consecución de sus fines y, particularmente, del bien común. En tal virtud, el Estado tiene la responsabilidad fundamental de conducir la Sociedad, y los derechos individuales no se conciben como derechos frente al Estado, sino a través del Estado. Este, por otra parte, tiene responsabilidades sociales frente a todos los estratos de la Sociedad bajo el postulado de la justicia social. El Estado conjuga los diversos requerimientos y exigencias de la Sociedad, de sus clases y estratos, y busca satisfacerlos. Es el instrumento de todas las clases y grupos, y si bien es cierto que algunos grupos económicos han tenido un relativo dominio respecto de las acciones y políticas del Estado, no es menos cierto que éste presenta una autonomía específica que tiende a acentuarse, para ponerlo al servicio de los intereses generales y la justicia social. El Estado, en nuestro país, por tanto, está dominado, si, pero pluralísticamente, por los diversos grupos organizados, por lo que hay intereses concurrentes que se expresan democráticamente y a los cuales debe servir.

### 3. *La posición del Estado en el sistema político*

Como consecuencia de la posición del Estado en la Economía y en la Sociedad, es imprescindible referirnos, también, a otro condicionamiento que la realidad venezolana impone al estudio del Estado, derivado de su posición en el sistema político.

Venezuela está regida, políticamente hablando, por un régimen de democracia pluralista, que se materializa en un sistema electoral dominado por el principio de la representación proporcional, y por un sistema de partidos de carácter múltiple. Nuestro régimen político, por tanto, está construido para hacer participar en él, a través de las elecciones y del funcionamiento de los cuerpos deliberantes y representativos, al mayor número de criterios y opiniones de manera que las voluntades políticas se formen pluralísticamente. En este proceso los partidos políticos tienen, no sólo desde el punto de vista práctico, como resultado del ejercicio democrático de las dos últimas décadas, sino incluso, constitucionalmente, una preeminencia, hasta el punto de que no es equivocado el calificativo de gobierno de partidos o partidocracia que, algunas veces, se ha utilizado para calificar nuestra democracia.

Los partidos son los árbitros y conductores del proceso; es a través de ellos que las voluntades políticas se expresan y se forman; es mediante su acción que se concreta la representación popular. En definitiva, la voluntad del Estado se forma por la acción o combinación de los partidos, los cuales dominan y penetran no sólo las instituciones políticas, sino las instituciones y grupos de intereses de la comunidad. De acuerdo a este régimen, sin duda, en Venezuela puede decirse que los partidos gobiernan; estos tienen el monopolio del poder y son los más importantes voceros políticos de la voluntad popular. Por su actuación, el principio mismo de la sepa-

ración de poderes se encuentra no sólo mitigado sino en desuso: ¿cómo puede el Poder Legislativo controlar la actuación del Poder Ejecutivo, si el partido de gobierno es rígido y controla o tiene mayoría en el Congreso?

Esta situación del sistema político condiciona el funcionamiento del Estado y de sus estructuras políticas básicas: el Congreso ha entrado en una situación de progresivo descrédito y desconfianza; el Ejecutivo se ha impuesto a los otros poderes, centralizándose y concentrándose aún más; y el Poder Judicial ha sido penetrado por los partidos políticos con la consiguiente desatención de su sagrado deber de administrar a todos, la justicia. Las Asambleas Legislativas son los refugios de los activistas y caciques partidistas locales de mayor ambición inmediatista, que, en la mayoría de los casos, administran y usan al Municipio como un coto político-partidista de manejo de intereses propios o de allegados.

La democracia en Venezuela, como régimen político, se debe, sin duda, a los partidos políticos. Por otra parte, resulta claro que la democracia condiciona el funcionamiento del Estado, pues éste debe, siempre, expresar las voluntades e intereses populares integrados y conjugarlos. Por ello, nuestra democracia es pluralista.

Pero la expresión de esas voluntades e intereses, políticamente hablando, se produce a través de los partidos políticos, pues ellos tienen el monopolio del funcionamiento del sistema. Esto ha provocado una distorsión y mediatización de la democracia, la cual, en más de una ocasión, ha dejado de ser el gobierno por el pueblo y para el pueblo, y se ha convertido en un gobierno, no sólo por los partidos, sino para los partidos, con su consiguiente desfiguración. El Estado democrático, por tanto, frente a los diversos grupos y estratos de la población, se nos presenta como ineficiente, no porque la democracia, como ré-

gimen político, no sirva, sino porque el sistema implementado para operarla y manejarla, no ha asegurado su efectiva realización. Y ante la precariedad y mediatización de la democracia política, se levanta el fantasma de la irrealizada democracia social y democracia económica que la posición del Estado en la Economía y la Sociedad le imponen.

Es que este Estado Venezolano, de carácter democrático, con una posición como la reseñada en el ámbito de la Economía y de la Sociedad, tiene un nuevo papel que asumir, distinto al que podía tener hace cuatro décadas. Sin darnos cuenta, por fuerza de la riqueza petrolera y del consiguiente reforzamiento de la situación del Estado, hemos venido sentando las bases de un nuevo tipo de Estado, distinto al Estado liberal-burgués que nos sirvió de modelo, y distinto de los Estados Socialistas, el cual, en la terminología contemporánea de occidente, se lo comienza a calificar como Estado Democrático y Social de Derecho, por supuesto, con un nuevo y distinto papel que cumplir.

Quiero ahora insistir en este nuevo papel del Estado Democrático y Social de Derecho, que resulta de los condicionamientos económicos, sociales y políticos que la realidad venezolana nos plantea para su estudio.

### III. EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO COMO ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO

#### 1. *La conformación de la realidad económica, política y social*

La posición del Estado en la Economía, en la Sociedad y en el sistema político, como partes o subsistemas, todos, interrelacionados, interconectados y entrecruzados de un solo sistema o totalidad, sin la menor duda, le plantean nuevas tareas y responsabilidades que lo apartan de los modelos políticos tradicionales. El Estado se nos ha venido configurando, como se dijo, como un Estado Democrático y Social de Derecho, es decir, como un Estado conformador de la realidad económica, social y política, con un papel activo y comprometido en esa conformación. Si la idea democrática debe ser substancial al Estado Social de Derecho, y por ello hablamos de Estado Democrático y Social de Derecho, ello es en el sentido de que no sólo debe perfeccionarse la democracia política, para que deje de ser un mero ejercicio quinquenal de elección de los gobernantes y se convierta en el medio de participación y organización de la sociedad, sino de que debe también lograrse la plena realización de la democracia económica y de la democracia social.

Bajo esta idea democrática, por tanto, el Estado, en primer lugar, deberá conformar el sistema político, para hacerlo participativo, organizando al pueblo de manera que el hombre en sociedad supere la categoría de masa; es decir, deberá democratizar

la *democracia política*. En segundo lugar, el Estado deberá conformar la Economía, para permitir la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social, y para fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre; es decir, deberá hacer efectiva la *democracia económica*. Y en tercer lugar, el Estado deberá conformar la Sociedad, con el objeto de que, respetando y amparando la dignidad humana, no sólo satisfaga las necesidades vitales y existenciales de la población, aumentando su nivel de ingreso y asegurando a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad, sino que promueva la misma sociedad, a través de la organización del pueblo; es decir, deberá instaurar un sistema de *democracia social*.

Este nuevo papel del Estado, como Estado Democrático y Social de Derecho, en esta búsqueda y perfeccionamiento de la *democracia política, económica y social*, le plantea una serie de tareas, muchas de las cuales ahora realiza, y que deberán ser clarificadas, reforzadas o asumidas, según los casos. Esas tareas dan origen a varias facetas del Estado en su actuar, tanto en el campo económico, como en el social y político que analizaremos seguidamente.

## 2. *Las tareas del Estado en el campo económico*

La intervención del Estado en la Economía y el papel que éste ha venido ocupando en el sistema económico le han venido imponiendo una serie de tareas para conformar la realidad económica, cuyo cumplimiento da origen a varias facetas de su actuación.

En primer lugar, el Estado es un *Estado Regulator*, en el sentido de que al mismo corresponde establecer las reglas de juego de la economía privada, de manera de garantizar a todos el ejercicio de la

libertad económica. En esta regulación el Estado tiene que tener por norte el respeto de la seguridad jurídica, no pudiendo dichas reglas cambiarse al capricho de los gobernantes. La conducción y regulación de la economía, no puede basarse en un simple proceso de prueba o error, según las incompetencias de los Ministros o funcionarios más influyentes, sino que requiere criterios precisos, prospectivos y justos.

Pero además de Estado regulador, en segundo lugar, el Estado es un *Estado de control* del ejercicio de la libertad económica para proteger a los débiles económicos, evitando la indebida elevación de los precios y las maniobras abusivas tendientes a obstruir el ejercicio de la libertad económica por aquellos. En su faceta contralora de la economía es que el Estado puede garantizar, a todos, el derecho a tener acceso a la actividad económica, aun bajo el solo papel de consumidor o usuario.

En tercer lugar, el Estado es un *Estado de Fomento* en el sentido de que, al protegerse, constitucionalmente, la iniciativa privada, el Estado debe promover, estimular, en definitiva, fomentar el desarrollo de actividades económicas por el sector privado. Sin embargo, no se trata del fomento indiscriminado y desordenado que ha caracterizado, en los últimos años, el derroche administrativo de los entes crediticios del Estado, sino de una técnica de promoción y estímulo que adecúe la actividad privada a los planes de desarrollo económico y social del país.

Por otra parte, el Estado de Fomento tiene que seguir realizando las clásicas actividades de creación de infraestructura física y equipamiento del territorio, pero dentro de una política racional de orientación del gasto público, de manera de establecer las bases para el desarrollo de las actividades

económicas, tanto del sector público como del sector privado.

En cuarto lugar, y en virtud de los mismos postulados constitucionales que le permiten, directamente, y sin el imperativo de la subsidiariedad, la intervención activa en la Economía como productor de bienes y servicios, el Estado es un *Estado Empresario*. Como tal, debe desarrollar una actividad industrial, monopolíticamente, en las áreas económicas que se ha reservado por razones de conveniencia nacional, tal como ha sucedido en las industrias petrolera, de explotación del hierro y del gas, militares y nuclear. Debe, además, desarrollar bajo su control la industria básica, tal como lo ha venido haciendo en el campo siderúrgico o petroquímico; y debe asumir empresas, aun en concurrencia con los particulares, en las actividades en que ello sea necesario desde el punto de vista de la política económica de desarrollo. Pero en esta faceta, el Estado también debe definir reglas de juego precisas, con el objeto de asegurar al sector privado un mínimo de estabilidad y seguridad jurídica. El Estado, en Venezuela, tiene suficiente de qué ocuparse como empresario con las industrias nacionalizadas, las industrias básicas y otras grandes empresas y corporaciones, para estar interviniendo, activamente, en empresas de toda índole según los caprichos o ideas luminosas de los gobernantes de turno. El Estado, con lo que tiene a nivel de producción de bienes y servicios, no puede seguir convirtiéndose, además, en hotelero, talartero, artesano o vidriero.

Por último y en quinto lugar, desde el punto de vista económico, el Estado es un *Estado Planificador*, pues a él corresponde la responsabilidad de definir las políticas de desarrollo, elaborar los planes y programas de acción gubernamental, y ejecutarlos a través de los mecanismos presupuestarios o de programación anual. En este campo, la planificación

debe ser reevaluada y redefinida. No se trata de realizar un ejercicio teórico o de mera asesoría económica. Se trata de definir, prospectivamente y a largo plazo, lo que la Sociedad quiere de nuestro país, para luego precisar, en un mediano plazo, en un Plan quinquenal, el desarrollo de una acción gubernamental concreta. Para ello, no sólo tiene que desarrollarse una planificación concertada y democrática, que permita a los sectores interesados, tanto del sector público como del sector privado, intervenir en su concepción y desarrollo, sino que debe hacerse participar en las tareas de formulación y adopción de los planes a los órganos legislativos. De nada o de muy poco vale un Plan que adopte el Ejecutivo aisladamente, si el órgano político-legislativo no lo hace suyo, y no lo sigue en las asignaciones presupuestarias que debe autorizar anualmente.

La planificación no es sólo una operación técnica, es un proceso político, y como tal deberá ser reformulado, garantizándose la participación, en el mismo, tanto a las instituciones políticas, como a los grupos de intereses de la comunidad.

Por otra parte, la planificación no solo debe ser económico-social, como hasta el presente, sino también, físico-espacial, de manera que se asegure un proceso racional y equilibrado de ocupación del territorio, guiado por una política de ordenación territorial definida, también, prospectivamente. En esta política nacional de ordenación del territorio tiene que ubicarse la política de desarrollo urbano y de protección del ambiente.

### 3. *Las tareas del Estado en el campo social*

Pero además de estas tareas del Estado en el campo económico, que nos lo muestran como un Estado Regulador, de Control, de Fomento, Empresario y

Planificador; al corresponderle también la conformación de la Sociedad, el Estado tiene además una serie de tareas en el campo social, que dan origen a otras facetas.

En primer lugar, el Estado es, ante todo, un *Estado Redistribuidor* de la riqueza. No siendo el Estado propietario exclusivo de los medios de producción, y garantizando el orden constitucional la posibilidad de acumulación de la riqueza en manos particulares, corresponde al Estado, con el objeto de elevar el nivel de ingresos de la población y asegurar el desarrollo de la economía bajo los principios de la justicia social, actuar como el gran redistribuidor de la riqueza, mediante el establecimiento de un sistema tributario que logre la elevación del nivel de vida del pueblo. Esta tarea de redistribución de la riqueza, aunada a la de distribución de su propio ingreso derivado de su actividad empresarial, requieren una reorientación profunda del gasto público y de la estructura administrativa del Estado, para ponerlos al servicio de esas tareas, ya que en la actualidad tienen una orientación distinta, algunas veces de concentración de la riqueza.

Pero dentro de las tareas del Estado en el campo social, y como parte de la más amplia de servir de agente de redistribución de la riqueza para el logro de la justicia social, el Estado tiene una tarea directa de carácter asistencial y prestacional, y que lo configura como un *Estado prestador de Servicios Públicos*. Este Estado de servicios públicos, aún no se ha consolidado en Venezuela. Ciertamente, el Estado presta servicios de salud, de educación, de proveedor de viviendas, de transporte colectivo, de teléfonos, de correos, de distribución de agua, etc, pero sin embargo, todas esas actividades prestacionales, o son insuficientes o están deficientemente realizadas. No hay viviendas, y el panorama de las áreas marginales de las grandes y medianas ciuda-

des lo muestra a la vista; enfermarse constituye la mayor tragedia que puede pasarle a una persona; en el correo ya nadie cree; la educación está signada por el fantasma del cupo; el transporte colectivo es el mayor martirio o peligro que pueden correr los usuarios en los actuales momentos; y el agua no llega sino a pocas partes. La tarea prestacional del Estado, vieja en su concepción, es, sin embargo, la que quizás más requiere de revalorización y ejecución. La misma expansión económica, la difusión de niveles de vida superiores a través de los medios de comunicación y los contrastes de la vida citadina ya han creado una clara conciencia en el pueblo de que, al menos, la acción del Estado debe estar orientada a proveer y prestar servicios al ciudadano. Y ya no se contenta al pueblo con promesas: o se prestan, en el futuro, eficientes servicios o el pueblo los va a exigir, por primera vez, colectiva y violentamente. Ya no soporta la burla del Estado rico que ni siquiera es capaz de proveer los mínimos y elementales servicios públicos.

En tercer lugar, también en el campo de lo Social, el Estado tiene la tarea fundamental de ser un *Estado de promoción social*. Aquí es donde el Estado Democrático y Social de Derecho se manifiesta con características específicas. El desarrollo social, tal como también sucede en el campo económico, no puede ser un desarrollo espontáneo. El Estado es el ente responsable, como conformador de la Sociedad, de promoverla, para hacer efectivo el respeto a la dignidad humana, es decir, el libre desenvolvimiento de la personalidad del hombre.

Por ello, la tarea de promoción social, sobre todo ante un creciente fenómeno de marginalidad social, es consustancial al Estado Democrático y Social de Derecho: promoción de la familia, de la niñez, de la juventud, del adulto, de la vejez, de manera de lograr, no sólo la participación de todos los estratos de

la población en los procesos sociales, sino de lograr el desarrollo de las propias individualidades y capacidades creadoras. La educación y la cultura popular, que no de masas, deberán ser los instrumentos fundamentales de promoción social.

#### 4. *Las tareas del Estado en el campo político*

Pero este nuevo papel del Estado, como Estado Democrático y Social de Derecho, no sólo le impone tareas en el campo económico y social, sino también, en el campo político.

Ante todo, es un *Estado Democrático* y como tal, no sólo ha de configurarse para que sirva a un gobierno para el pueblo, como totalidad, sino para que dicho gobierno sea un gobierno del pueblo y por el pueblo. Para ello, el Estado tiene la responsabilidad de perfeccionar la democracia y hacerla participativa, de manera que no se agote en las elecciones quinquenales, sino que sea de ejercicio permanente. Para el logro de esta democracia participativa, la unidad política, primaria y autónoma que es la Municipal, debe reestructurarse, pues es realmente al nivel local que la democracia puede conjugarse con la participación política y permitirse el acceso del ciudadano al poder.

Por tanto, el Estado tiene, entre sus funciones fundamentales, la de conformar el sistema político, pero para hacerlo más participativo.

Pero la participación política en un marco democrático, o si se quiere, la democracia participativa, requiere de la organización de la población. La participación política no puede ser tampoco espontánea, salvo que se corra el riesgo de la anarquía; tiene que ser desarrollada, promovida y organizada por el Estado. De allí esa particular faceta del Estado en el campo político, de *Estado Organizador*.

En esta misión de organizar la sociedad, el Estado asume la responsabilidad de establecer y promover los canales de participación del pueblo en los procesos políticos y administrativos, tanto locales como regionales y nacionales. El pueblo, como vecino, como usuario, como consumidor, como trabajador, como artesano, como empresario, como profesional, no sólo debe ser oído y consultado, para conjugar los diversos intereses, sino que debe participar en el proceso de formación y toma de decisiones. El Estado, en tal sentido, debe promover por ejemplo, la organización de las Juntas o Comités de vecinos, de usuarios o de consumidores, tal como ha promovido y alentado las organizaciones gremiales, sindicales, profesionales y de industriales y comerciantes.

La participación, en esta forma, tiene que ser una política global de conformación de la sociedad en todos sus niveles y estratos.

Pero además de su faceta como Estado Organizador, desde el punto de vista político, el Estado también es un *Estado de libertades*. Esta noción, por supuesto, no debe ser entendida desde el punto de vista puramente formal, como fue la noción clásica del Estado de Derecho, que concebía las libertades como un límite a la acción estatal y una protección frente a las intervenciones del Estado. Cuando hablamos del Estado de libertades en el mundo contemporáneo, al contrario, se destaca su contenido material de libertades económicas y sociales, además de las políticas e individuales. El Estado Democrático y Social de Derecho, en esta forma, es la vía para la realización de las libertades y no el ente al cual se le oponen las libertades; y su misión es, por sobre todo, y con base en los principios de respeto a la dignidad humana, hacer posibles y efectivas las libertades públicas.

La noción de participación vuelve a surgir aquí, para que la consagración de derechos y libertades

no convierta al pueblo en un mero objeto de asistencia estatal.

Pero el Estado, además, es un *Estado de Derecho*, sometido al control de la legalidad. Sin embargo, el orden jurídico en el Estado Democrático y Social también deja de ser una mera forma, para adquirir ese contenido social mencionado, y ya no se lo concibe, sólo como un mero y exclusivo medio para limitar el poder del Estado. El derecho o, si se quiere, el orden jurídico, se configura, más bien, como el instrumento establecido, tanto para permitir al Estado su labor de conformador de la realidad económica y social, como de aseguramiento del goce de las libertades públicas.

Ahora bien, este panorama que resulta de la posición del Estado en la realidad económica, social y política en la Venezuela contemporánea, y que le impone un nuevo papel, como conformador de esas realidades, con tareas específicas y variadas, contrasta, sin duda, con la realidad misma de la estructura y funcionamiento del Estado actual. Este, no ha asumido todas las facetas que le impone y exige su nuevo papel, y muchas de las que ha cumplido, las ha realizado incompleta, ineficaz e incoherentemente. De allí la crisis del Estado, de sus instituciones y del mismo régimen democrático. El Estado, en efecto, no ha logrado adaptar su estructura, sus instituciones y su funcionamiento para la realización de su nuevo papel. Está planteada una reformulación del Estado en Venezuela para que asuma, plenamente, su papel de Estado Democrático y Social de Derecho en la forma señalada.

#### IV. LAS EXIGENCIAS DE TRANSFORMACION DEL ESTADO VENEZOLANO

Para ello, en mi criterio, surgen una serie de exigencias de transformación, que son para la supervivencia, y que, por tanto, deben realizarse con carácter urgente, al menos en cuatro de los sistemas básicos de nuestra sociedad: el sistema político, el sistema de gobierno, el sistema administrativo y el sistema de control. Quiero referirme, separadamente, a las diversas implicaciones de estas transformaciones.

##### 1. *Las transformaciones del sistema político*

En primer lugar, las transformaciones del sistema político. Sin duda, uno de los resultados más preciados del ejercicio político de los últimos veinte años, es el de la existencia de un régimen político democrático y de libertades. Sin embargo, estamos todos conscientes que no podemos seguir con la democracia actual; que se nos muestra débil, no participativa, mediatizada y con una gran indisciplina social.

##### A. *La búsqueda de una democracia fuerte*

Hay un sentimiento común de todos los venezolanos: nuestro régimen democrático actual es débil: no satisface las exigencias sociales, es aprovechado por inescrupulosos políticos, permite la desobediencia

cia de las leyes, y fomenta la indisciplina. Por todas partes se oyen gritos a favor de una democracia fuerte, que sea capaz de imponer disciplina social, de lograr y moldear el consenso y canalizar los conflictos políticos; de rescatar al ciudadano; de revalorizar el trabajo; y que haga que las leyes se cumplan y no se burlen. Para ello se hace indispensable estructurar una democracia con poder, con la cual se pueda gobernar, y que sea capaz de asumir, conformar y transformar la realidad venezolana. Por supuesto, hablar de democracia fuerte, con poder, es hablar de democracia con autoridad, pero no de democracia con energía. Esta, la energía, se encuentra en la naturaleza: es salvaje o natural; un animal o un rayo tienen energía, pero no tienen poder ni autoridad. Para esto se exige tener conciencia del poder y capacidad de decisión, para dirigirla hacia fines precisos (véase Amalio Fiallo, "El Poder Social" en *Nueva Política*, N° 26-27, Caracas oct. 77. marzo 78, p. 66).

Se impone, por tanto, estructurar una democracia fuerte, con poder y autoridad, con la cual se pueda gobernar efectivamente. Para ello, deberá consistir no sólo en el gobierno del, por y para el pueblo, sino "con el pueblo", es decir, en una democracia realmente participativa, además de representativa.

#### B. *La búsqueda de una democracia participativa*

En efecto, la crisis de la democracia actual es una crisis de participación. El Estado y el gobierno están lejos de los individuos y pretenden gobernar sin su concurso. El ciudadano es, hoy, una rara especie en vías de desaparición. Su participación política se reduce a actuar en un proceso electoral cada cinco años, como elector, y a ser utilizado en carnavales preelectorales por los partidos políticos, pues no

solo no participa en la formulación de las políticas estatales, sino que tampoco participa, efectivamente, en la distribución de los bienes de la sociedad.

Se impone, por tanto, el rescate del ciudadano, para que asuma el poder, reconquiste al Estado y lo ponga a su servicio. En definitiva, constitucionalmente, la soberanía reside en el pueblo y este debe ejercerla. Pero para ello debe dejar de ser masa y convertirse realmente en pueblo. Este es el reto del Estado Democrático y Social de Derecho: organizar al pueblo, y ese es el temor tradicional del populismo y de la social democracia criolla. Le temen al pueblo organizado pues a este no se lo engaña; prefieren manipular y engañar a la masa.

En todo caso, la participación política sólo se logra a través de la organización del pueblo, y ésta sólo puede promoverla el Estado, para no caer en la anarquía social. El sentido de la idea del Estado Democrático y Social, es, entonces, la del Estado organizador de la sociedad para la participación, lo cual debe realizarse en todos los planos sociales, desde abajo hacia arriba, con el establecimiento de cuerpos intermedios entre el Estado y el Ciudadano: en el plano local, a través de la promoción de las asociaciones de vecinos; en el plano laboral, a través de la promoción sindical y de los mecanismos de participación en la gestión empresarial; en el plano de la educación y la juventud, a través de la promoción de los movimientos de jóvenes y de las comunidades educativas; en el plano económico, a través de la promoción de las asociaciones de pequeños y medianos empresarios y productores y su participación en la planificación y formulación de políticas, así como de las juntas de consumidores y usuarios para proteger su libertad económica; en fin, en el plano político, mediante la democratización de los partidos políticos y el rescate del ciudadano, para hacer la democracia más representativa.

### C. *La búsqueda de una democracia más representativa*

Y es que la democracia participativa que debe estructurarse no debe dejar de lado el carácter representativo de la misma, y el cual, aun cuando es consustancial con ella, en la actualidad está desdibujado.

En efecto, la democracia representativa en Venezuela, por la práctica política de los últimos veinte años, ha resultado en ser poco representativa. ¿Quién de nosotros, en realidad, se siente representado por un Concejal, un Diputado a una Asamblea Legislativa o el Congreso? Los representantes, en definitiva, han resultado no representar al pueblo, y sólo a los partidos políticos. Hay, por tanto, una democracia representativa de los partidos políticos, hay una democracia de partidos, pero no hay una democracia representativa de las comunidades y de los grupos de la población. Para hacer la democracia más representativa y sin desconocer y, al contrario, reconocer y admitir el papel esencial de los partidos políticos en el funcionamiento del sistema, se hace indispensable modificar el sistema electoral y el sistema de partidos.

El sistema electoral, en efecto, para ser más representativo, debe acercarse más al elegido con el elector, entre otros factores, por la reducción de la amplitud territorial de las circunscripciones electorales: se impone la elección de menos representantes en más reducidos distritos electorales, de manera que el elector pueda exigirle a su elegido la responsabilidad política resultante de la elección, hasta llegar a la elección uninominal a nivel local. Para que el Municipio sea la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, y se realice en ese nivel, plenamente, la democracia, debe establecerse la elección uninominal en pequeñas cir-

cunscripciones electorales. Sólo así habrá representatividad política de los concejales con las vecindades y comunidades que los elijan.

Las elecciones locales, por otra parte, deberán separarse de las elecciones nacionales, con el objeto de que la democracia local tenga su propia individualidad y no siga siendo una añadidura de una votación nacional por los candidatos presidenciales.

Por otra parte, los procesos electorales deben enseñarse: en un pueblo organizado no podrá seguirse manipulando la opinión pública y la masa, a base de canciones, consignas vacías de contenido y aplicabilidad, y dichos populacheros y folklóricos. La elección es un acto serio, donde se manifiesta una opción política, no un carnaval, ni un concurso, donde el disfraz, la figura o la "imagen" que se vende, tiene más valor que las ideas que se proclamen. ¿Qué representatividad puede haber como resultado de unos comicios donde el elector no hace otra cosa que ser manejado por los partidos políticos, para lograr una representación puramente partidista?

Los partidos políticos, en este orden de ideas, y sólo como consecuencia de una reforma electoral, es que podrían convertirse, realmente, en un cuerpo intermedio para la participación y el logro de la representatividad política. Hoy, solo la minoría milita en partidos políticos, pero estos controlan totalmente el juego político: asumieron el monopolio del poder, y el sistema democrático se ha venido convirtiendo en un mecanismo representativo de los partidos y no del pueblo, produciéndose una excesiva intermediación entre éste y el poder.

Esta excesiva importancia de los partidos políticos ha originado, internamente, y a pesar de ellos, un debilitamiento de la democracia partidista, por el control que ejercen las maquinarias. Estas, no sólo mediatizan las elecciones, al designar los elegidos y controlar las decisiones ulteriores, sino que co-

mienzan a imponerse sobre los propios partidos, desideologizándolos y burocratizándolos. Junto con estos dos fenómenos aparece, en el contexto, la penetración de los grupos económicos, para financiar unas costosísimas campañas publicitarias que condimentan el folklore electoral.

De todo ello resulta un juego democrático, no sólo poco participativo, sino no representativo, que corre el riesgo de destruirse a sí mismo. Dado el monopolio del poder que los partidos tienen, sin duda, sólo ellos pueden, flexibilizándose, transformar la democracia política. De allí su gran responsabilidad en el momento actual.

#### D. *La consolidación de una democracia económica y social*

Pero la transformación del sistema político no sólo impone la búsqueda de una democracia participativa y más representativa, sino también, la consolidación de una democracia económica y social, que le dé real contenido al sistema.

No basta, por tanto, que el sistema político se fundamente en la consagración de una serie de derechos, garantías y libertades, sino que tiene que estar dirigido a su realización plena y concreta. ¿De qué vale la libertad económica si muy pocos tienen acceso al proceso productivo? ¿De qué vale la libertad de tránsito si no existe un eficiente servicio de transporte público? ¿De qué vale el derecho a la educación y a la salud, si no hay cupo en los institutos educativos o no hay camas en los hospitales? ¿Para qué sirve el derecho de propiedad si muy pocos son propietarios? ¿De qué vale la libertad de expresión del pensamiento, si no hay medios donde expresarlo, por el control, de los mismos, por grupos privados movidos por los solos intereses de los

anunciantes? La verdadera esencia del sistema político democrático es que, por sobre todo, debe ser un gobierno para el pueblo, y para ello, debe actualizar y hacer efectivos, además de los derechos políticos, los derechos económicos y sociales.

## 2. *Las transformaciones del sistema de gobierno*

Pero, sin duda, para consolidar en Venezuela un Estado Democrático y Social de Derecho, no basta con transformar el sistema político, para hacer de la democracia un sistema fuerte, participativo, representativo y de contenido económico y social, sino que resulta indispensable que dicho sistema encuentre su soporte en un sistema de gobierno que asegure el ejercicio efectivo de la autoridad. Es necesario, dijimos, un gobierno que gobierne, y para ello, hay que sincerar, definitivamente, tanto las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo, como sus respectivas competencias.

### A. *La búsqueda de un nuevo poder parlamentario*

En efecto, el Congreso en Venezuela, siguiendo la ortodoxia liberal del siglo pasado, fue concebido como un órgano político, de legislación y de control de la Administración Pública, dentro de un balance de poderes que tendía a debilitar el poder del Estado, a través de mutuos frenos y contrapesos. Ese esquema quedó en la historia, y en la actualidad no responde a la realidad.

En efecto, en primer lugar, el Congreso no participa, efectivamente, en la definición de las grandes opciones políticas de desarrollo económico y social

del país. Los planes de desarrollo no se someten a su conocimiento y discusión, y a pesar de la sujeción parlamentaria de nuestro sistema presidencial, las votaciones en el Congreso se reducen, en la mayoría de los casos, a una mera formalidad.

En segundo lugar, nuestro Congreso no legisla: la legislación básica de este país en los últimos cuarenta años, ha sido dictada por el Poder Ejecutivo, mediante Decretos Leyes, de facto o de derecho, pero en definitiva, mediante actos ejecutivos con fuerza y valor de ley. Las pocas leyes que aprueba el Congreso son leyes aprobatorias de convenios internacionales, y excepcionalmente sanciona leyes, que han sido proyectadas por el Ejecutivo, y cuyos cuadros, inclusive, redactan los proyectos de informes de las Comisiones parlamentarias respectivas. Las Cámaras Legislativas, por tanto, en realidad, no legislan.

En tercer lugar, las Cámaras tampoco controlan a la Administración. Para ejercer auténticas funciones de control, las Cámaras Legislativas tendrían que tener una composición más representativa de la población y la ciudadanía. El control partidario de las mismas, en realidad, traslada el ejercicio del control a los partidos políticos y dentro de ellos, a sus maquinarias. La consecuencia es evidente: se controla solo en la medida en que interesa a las maquinarias partidistas, interés que es cambiante, por supuesto, conforme cambian las correlaciones políticas.

El Congreso, por tanto, no hace lo que debería hacer, o lo hace mal; y esto plantea su reformulación. Ante todo debe convertirse en un órgano político, que participe, efectivamente, en la conducción del país. Es dicho órgano el que, en representación del pueblo, debe definir la estrategia de desarrollo y las grandes opciones políticas que plantea. Para ello, debe aprobar los lineamientos de los pla-

nes quinquenales conforme a la estrategia que también debe definir. Por otra parte, deben sincerarse sus funciones legislativas: debe, en general, reducirse a sancionar leyes medidas, leyes programas, leyes de orientación, leyes cuadro, de contenido general que orienten y autoricen al Ejecutivo para legislar, conforme a sus prescripciones políticas. Por último, deben reforzarse sus poderes de control sobre el Ejecutivo y la Administración Pública, dotándose de mecanismos adecuados para ello, y variándose, mediante las modificaciones del sistema político señaladas, su composición. Solo siendo realmente representativos podrán los miembros del Congreso ejercer sus funciones de control.

#### B. *La consolidación de un Ejecutivo fortalecido y responsable*

La crisis parlamentaria y las transformaciones que deben introducirse en el Congreso conllevan, necesariamente, una transformación del Ejecutivo, el cual, si bien debe ser fortalecido, implica y plantea la posibilidad de que se exija su responsabilidad y de que sea efectivamente controlado.

Las labores legislativas del Poder Ejecutivo, siguiendo la orientación universal que plantea la primacía del Ejecutivo, deben ser consolidadas. En el futuro, los Decretos-Leyes y la delegación legislativa, deben caracterizar la acción política del Ejecutivo, ya que sólo así se puede asegurar la oportunidad de la regulación, pero siempre que se refuerce, como se dijo, la función político-orientadora del Congreso. El fortalecimiento del Ejecutivo, por otra parte, exige, como también se dijo, la ampliación de los mecanismos de control del Congreso. Aquél no puede fortalecerse si no es controlado y no se le exige responsabilidad. Ambos elementos

son consustanciales: sin una transformación del Parlamento, el fortalecimiento del Ejecutivo sería una insensatez, y más bien, conduciría a consolidar al Ejecutivo díscolo e irresponsable que padecemos durante años.

Pero un sistema de gobierno que redefina las funciones del Parlamento y del Ejecutivo, tampoco es viable, aisladamente, como instrumento de un Estado Democrático y Social de Derecho, si no se racionaliza, políticamente hablando, el sistema administrativo. Este es el principal instrumento de gobierno, y un gobierno será bueno o malo, según el sistema administrativo del cual disponga. En el momento actual, está planteada, también, la introducción de transformaciones profundas en el mismo, para no seguir gobernando mal, tal y como se ha hecho en el último lustro.

### *3. Las transformaciones del sistema administrativo*

En efecto, nuestro sistema político-administrativo actual se caracteriza por estar excesivamente concentrado en la Presidencia de la República y por estar excesivamente centralizado en el nivel nacional. Se impone por tanto, la búsqueda, tanto de una desconcentración del poder del Presidente como de una descentralización del Poder Nacional.

#### *A. La búsqueda de una desconcentración del poder presidencial*

En efecto, en los últimos años hemos presenciado la consolidación, en nuestro país, de una presidencia cuasi-imperial, mesiánica, mágica, propia de iluminados, que nos presenta al Presidente como un oráculo: el Presidente todo lo sabe, y sólo él sabe;

el Presidente todo lo decide, y sólo él decide. Los Ministros, los Presidentes de entes descentralizados, los gobernadores, aparecen como meros amanuenses, quienes sólo hacen lo que el Presidente les dice, y no hacen nada, sin llevar los asuntos, aun los más elementales, al Presidente. Algún ex-Ministro del gobierno, inclusive, en un insulto sin precedentes a la función ministerial, al aclarar públicamente el carácter de su sumisión total al Presidente, llegó a declarar públicamente que estaba dispuesto a cortar cabezas, si éste se lo pedía.

La concentración de todas las decisiones en el Presidente no sólo obstaculiza el funcionamiento de la Administración por la dilación o ausencia de toma de decisiones; no sólo ha producido una falta de respeto de los niveles inferiores de la Administración en las decisiones del Presidente, al incumplirlas y al no haber seguimiento de la ejecución; sino que ha producido una degradación de la jerarquía ministerial. Los Ministros han perdido responsabilidad sobre los sectores que deberían gobernar pues el Presidente no sólo es quien nombra los directivos de los entes descentralizados, sino quien recibe la mayoría de sus cuentas.

Los Ministros, por tanto, ya no gobiernan, y el Consejo de Ministros es una asamblea de convidados de piedra donde sólo el Presidente discurre.

Una Presidencia como ésta, es incapaz de conducir al país en forma adecuada y de ella, en todo caso, sólo encontramos sus símiles en los nuevos países africanos, donde, al decir de un ex-Ministro del actual gobierno, los Presidentes pretenden tener "las soluciones totales para los problemas de sus países, del tercer mundo y del mundo entero" (Véase R. Escovar Salom, "Discurso en la Cámara de Diputados en el debate sobre el Mensaje Presidencial", en *El Nacional*, Caracas 13 de mayo de 1978, p. D-22).

Se impone, por tanto, la indispensable y urgente tarea de desconcentrar la Presidencia de la República. Para ello, ante todo, debe revalorizarse la función ministerial: los Ministros tienen que volver a gobernar, y en general, salvo en las grandes decisiones nacionales, sólo ellos deben gobernar su sector. Siendo imposible en nuestro país, en la actualidad, separar, constitucionalmente, la jefatura del Estado de la jefatura del gobierno, el Presidente debe tender a asumir plenamente su papel de Jefe del Estado, y hacer que los Ministros gobiernen sus respectivos sectores. Un Presidente no tiene por qué saber de todo y decidir todo; lo normal es lo contrario, y para gobernar es que están los Ministros. En estos es que debe desconcentrarse el poder de la Presidencia revitalizándose la función ministerial. Sólo un gran poder ministerial podrá poner orden sectorial ante el gran desmembramiento que se ha operado en la Administración Nacional, con la creación de tantos y tantos institutos autónomos y empresas del Estado.

La reforma administrativa, por tanto, debe estar signada por la búsqueda de la desconcentración de la Administración Pública para, por supuesto, ponerla al servicio de los ciudadanos.

#### B. *La búsqueda de una descentralización del Poder Nacional*

Pero no sólo está planteada, en nuestro país, urgentemente, la desconcentración del poder presidencial, sino también, la descentralización del Poder Nacional.

En efecto, a pesar de la forma federal del Estado venezolano, este se caracteriza, contradictoriamente, por una excesiva centralización del poder político, económico, administrativo y jurídico en los niveles

nacionales. La provincia, en Venezuela, no existe, sino como objeto de dádivas de parte de los niveles nacionales. En este sentido, los Estados y Municipios reciben mendrugos pero no participan efectivamente en los asuntos y tareas del desarrollo del país, al no tener poder político ni administrativo, salvo en asuntos domésticos y localistas. Son, a lo sumo, centros de control y reparto burocrático en beneficio de las maquinarias partidistas, pero muy poco, efectivamente, hacen en beneficio de las colectividades. En esas estructuras, el pueblo no participa; al contrario, las soporta, e inclusive, ha sido frente a ellas que se han venido formando cuerpos intermedios, realmente participativos, como las asociaciones de vecinos y residentes. Su origen próximo está, paradójicamente, en la búsqueda de una protección contra las arbitrariedades de la autoridad municipal.

Se hace imprescindible descentralizar el Estado Venezolano para acercarlo al ciudadano, pero ciertamente, la descentralización, en Venezuela, es difícil efectuarla hacia las actuales divisiones territoriales. Los Estados de nuestra Federación no responden a las exigencias del proceso de desarrollo actual de Venezuela; su origen es meramente histórico, y la efectividad que pudieron tener, en la Venezuela caudillista-regional-feudalista del siglo pasado, hoy es inexistente. Para descentralizar el Estado se impone la institucionalización de los nuevos niveles territoriales que la misma realidad del país nos va mostrando, y que se configuran en las Regiones. Los Andes, el Zulia, Guayana, Oriente, Centro-Occidente, Los Llanos, el Centro, el Sur, la Capital, son ámbitos regionales que, como nuevos niveles de descentralización política tendrán, en el futuro, que sustituir al solo nivel estatal.

Cuando estos niveles regionales como nuevos ámbitos de descentralización política se establezcan, es que podrá pensarse en la elección por vía de sufra-

gio de los nuevos gobernadores de regiones autónomas.

Pero antes de plantearnos la eliminación de los Estados, es necesario crear la conciencia regional, administrativa y políticamente hablando. La regionalización política, por tanto, tiene que estar precedida, en un proceso que necesariamente es de largo plazo, por una regionalización político-administrativa, que fortalezca el federalismo y que permita la participación de los Estados en el proceso de desarrollo nacional, a través de una desconcentración regional del Poder Nacional, en la cual los Gobernadores readquieran el papel de agentes del Ejecutivo Nacional, que perdieron hace varias décadas. La revitalización de los Gobernadores sólo será posible cuando se los encargue de coordinar, a nivel regional, las tareas del Poder Nacional en las regiones.

En el momento actual, sin duda, es en la regionalización administrativa, paralelamente al reforzamiento del poder de los Estados, donde debe iniciarse el proceso de descentralización territorial del Estado Venezolano.

Pero el problema del centralismo del Estado no sólo plantea el cuestionamiento de las estructuras estatales y la búsqueda de una regionalización, sino la necesaria y urgente reforma del régimen local. El Municipio, hoy, lejos de ser la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, en el sentido de que debería ser el centro de la participación política y de realización de la democracia por el ciudadano, es el centro del abuso de poder local, donde los caciques y caudillos regionales detentan la autoridad.

Se impone, por tanto, la reforma del régimen local para, hasta cierto punto, crear la vida local. Esta sólo existe, con ese nombre, en la Constitución, pero en la realidad no funciona, al no estar establecidos los mecanismos de participación ciudadana,

ya mencionados; y al no tener virtualmente el ciudadano-vecino, vinculado a su comunidad, y solidario de su destino.

El Municipio, entonces, políticamente debe concebirse como el centro primario de participación política y de ejercicio de la democracia; y administrativamente, como la unidad territorial menor para la prestación de servicios y la atención a la comunidad. Por ello, la reforma del régimen local es política y administrativa, y sólo así, podrá dar origen a un gobierno local, participativo, con, por y para la comunidad o vecindad.

#### *4. Las transformaciones del sistema de control*

Pero las exigencias para la configuración de un Estado Democrático y Social de Derecho en Venezuela, tal y como lo hemos descrito, no sólo implican la transformación del sistema político, del sistema de gobierno y del sistema administrativo, sino también, del sistema de control de la actuación de ese Estado.

Un Estado poderoso, fuerte, con el papel de conformador de la realidad política, económica y social del país, no puede ser un Estado incontrolado e irresponsable. Es elemental, en la concepción jurídica del Estado, considerar que a mayores poderes y prerrogativas estatales, es indispensable prever también, mayores controles a su actuación. Un gobierno fuerte, por tanto, requiere, ante todo, de una contrapartida de control, en un Poder Judicial realmente autónomo e independiente, y de la previsión de nuevos controles públicos y populares de la acción del Estado.

A. *La consolidación de un Poder Judicial autónomo e independiente*

El Poder Judicial, en efecto, es la garantía del funcionamiento de un régimen democrático, pero para ello, ese Poder Judicial debe ser independiente del gobierno y autónomo en su decisión, sujeto sólo a la ley. En nuestro país, lamentablemente, hemos sido testigos, durante los últimos años, de los más variados atentados a la independencia de los jueces, por intromisiones e interferencias del Poder Ejecutivo; y de una atenuación de la autonomía del mismo, derivado de una penetración político-partidista en la designación de los jueces, los cuales, en algunos casos, resultan dependientes, en sus decisiones, de actuaciones extrañas a la judicatura.

Se impone, en un Estado Democrático y Social de Derecho, el restablecimiento de la autonomía e independencia de los jueces, mediante el establecimiento de una carrera judicial a la cual se tenga acceso, solo mediante concurso, y que permita estructurar un cuerpo jurídico elitesco protegido, que asegure el ejercicio del control judicial sobre el Gobierno y la Administración.

*Para que ese control resulte efectivo, además de asegurarse la autonomía e independencia judiciales, debe democratizarse la justicia; es decir, debe abrirse y asegurar el acceso, a los órganos judiciales, de todas las capas y estratos de la población. El recurso a la justicia, entonces, debe entrar en las costumbres del individuo: éste se convertirá realmente en ciudadano, cuando frente a las arbitrariedades del Gobierno y la Administración, tenga la conciencia y la seguridad de que obtendrá protección judicial. Para ello, habrá que generalizar los controles jurisdiccionales de la Administración, descongestionando los órganos judiciales superiores, y regular, de una vez por todas, el recurso de amparo.*

### B. *La búsqueda de nuevos controles públicos*

Pero si bien debe democratizarse y generalizarse la justicia, asegurándose la autonomía e independencia judicial, ello no implica que el único mecanismo de control que es necesario regular en el Estado Democrático y Social de Derecho sea el control jurisdiccional. Los derechos individuales y libertades públicas, además de poder ser amparados judicialmente, requieren de una protección vigilante y permanente de parte de contralores públicos autónomos e independientes de los clásicos poderes del Estado. La figura del Contralor Público de las libertades y derechos, encuentra consagración formal, en Venezuela, en la Fiscalía General de la República, organismo que, además de ejercer el Ministerio Público, debe velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales y la exacta observancia de la Constitución y de las leyes por el Estado y sus instituciones. Estas atribuciones, sin embargo, aún no se han desarrollado completamente, por lo que deben ser asumidas plenamente en el futuro. Sólo pueden contrarrestarse los nuevos y más amplios poderes estatales, con también nuevos y más amplios poderes de control a cargo de órganos públicos autónomos e independientes. El Fiscal General de la República es uno de ellos, y sus poderes deben ser reforzados.

### C. *La búsqueda de un control efectivo contra la corrupción*

Pero el reforzamiento de los controles públicos y jurisdiccionales respecto de la actuación del Estado, no deben agotar la necesaria transformación del sistema de control que requiere el Estado Democrático y Social de Derecho. Se impone una búsqueda particular para el establecimiento de un efectivo

control contra la corrupción administrativa. Es este, sin duda, uno de los aspectos que mejor muestra la debilidad del Estado en Venezuela.

Todos los líderes políticos y de la Sociedad hablan contra la corrupción y prometen luchar contra ella, pero la colectividad y esos mismos líderes saben que ella está presente en todos los niveles, producto de un facilismo sin precedente, de la degradación del trabajo y de un encubrimiento cómplice de las maquinarias de los partidos.

En Venezuela, ahora, lamentablemente, ganarse la vida y hacer fortuna trabajando duramente, parece un signo de cretinismo. Lo que se promueve y nos venden todos los días los medios de comunicación, es la vida fácil, el enriquecimiento súbito, la desvalorización del trabajo. Allí está el caldo de cultivo de la corrupción, que no sólo se manifiesta a nivel del sector público sino del sector privado.

La lucha contra la corrupción debe comenzar por la revalorización del trabajo, y en esto la responsabilidad fundamental la tiene el Estado. No se puede seguir desarrollando una política populista que promueva el ausentismo laboral, protegiendo sus consecuencias lógicas; que asegure el pago de prestaciones sociales a los funcionarios destituidos por corrupción administrativa; o que enaltezca el enriquecimiento fácil.

Por otra parte, en el seno del sector público, severas medidas deben ser desarrolladas contra el enriquecimiento ilícito. En lugar de estar pensando en regular rentas presuntas a efectos fiscales, deben, sí, regularse enriquecimientos presuntos a los efectos del control contra la corrupción. Sólo así, invirtiéndose la carga de la prueba, podrá la sociedad protegerse de estos pillos de cuello blanco, que normalmente no son los altos funcionarios, y que usufructúan la cosa pública, directa o indirectamente, en forma ilícita.

## V. CONCLUSION

Estoy consciente de que ésta ha sido una larga exposición la cual, a pesar de mis esfuerzos, no pude reducir. Es más, en mis intentos, de lo que me convencí es de que han quedado muchos planteamientos por formular o por desarrollar. Nuestra tarea política, en el futuro, estoy claro, debe dedicarse a ello. Esa es la tarea, por otra parte, de nuestra generación.

Para asumirla, en todo caso, debemos tener conciencia de una situación crucial: en veinte años, hemos establecido en Venezuela, un régimen democrático y las bases para la cimentación de un Estado Democrático y Social de Derecho; pero esa tarea ha sido parcelada, la sociedad entera no está involucrada en ella, y ese Estado y el régimen democrático, por falta de participación política y de solidaridad y disciplina social, corren el riesgo de asumir el comportamiento de aquel fabuloso animal, al cual se refería Maurice Duverger, el "Catoblépas", tan estúpido, que se comía sus propios miembros sin siquiera darse cuenta. (Véase en *Las dos caras de occidente*, Barcelona 1972, págs. 278 y 279). Nuestro Estado, y la democracia, corren el riesgo de esta autofagia, si no se les transforma y readapta a las necesidades y realidades del mundo contemporáneo. De allí la tremenda responsabilidad que tienen las

instituciones, los partidos políticos y todos los grupos e individuos en el momento actual venezolano: la responsabilidad, nada menos que de la supervivencia de la democracia, mediante su transformación.

SEGUNDA PARTE

Los Condicionamientos Políticos  
de la Administración Pública

## I. INTRODUCCION

La Administración Pública es, por excelencia, el instrumento de la acción política del Estado, pues los organismos que la integran tienen a su cargo la ejecución *concreta* de los fines de la sociedad.

Por tanto, la Administración Pública debe estudiarse como un instrumento de la política que, como tal, está condicionado por el ambiente político.

En los países latinoamericanos, en la actualidad, los fines de la Sociedad y del Estado se pueden identificar, globalmente, con los fines del desarrollo económico y social, los cuales no se limitan al solo crecimiento o expansión económica, sino que se identifican, también, con la búsqueda de una más equitativa redistribución del ingreso y de la riqueza para lograr el bienestar a través de la elevación del nivel de vida de la población; con la protección del ambiente para la elevación de la calidad de la vida; con la plena utilización y desarrollo de los recursos humanos; y con la mejor utilización de los recursos naturales en beneficio colectivo.

Estos objetivos de desarrollo, no sólo económicos, sino sociales y físicos se tiene conciencia de que sólo pueden ser logrados con la decisiva intervención del Estado. El desarrollo, en esa forma entendido, en nuestros países no puede ser logrado por las solas manifestaciones espontáneas de las fuerzas del mer-

cado o por los solos vaivenes de las "leyes naturales" de la economía y de la sociedad. Se tiene la clara conciencia, ya, frente a los tradicionales condicionantes ideológicos del siglo pasado, de que el Estado y su Administración Pública tienen que ser los conductores del proceso de desarrollo, pues sólo el sector público está en la posición y capacidad para tener la visión e información necesariamente global de la economía y de la Sociedad, indispensable para la toma de decisiones; y también, sólo el Estado tiene el poder necesario para asignar y ordenar los generalmente escasos recursos con el objeto de acelerar el desarrollo, o para orientar los medios económicos, financieros y monetarios con el objeto de volcarlos al logro del bienestar social.

La Administración Pública, por tanto, como instrumento de la acción política del Estado, constituye la piedra angular del proceso de desarrollo económico. Por ello, quienes hemos tenido la oportunidad de conocer y estudiar, tanto teórica como prácticamente en funciones gubernamentales, a la Administración Pública latinoamericana, estamos convencidos de que son, precisamente, nuestras Administraciones Públicas, las que se configuran como el mayor obstáculo al desarrollo. Este convencimiento, lamentablemente, aún no lo tienen quienes se han movido en el terreno puro del activismo político.

En nuestros países, sin duda, la Administración Pública debe verse como uno de los factores realmente determinantes del proceso de desarrollo, por lo que sin su profunda transformación, la vía del desarrollo o permanecerá cerrada o será muy dificultosa o dispendiosa. Por ello, es claro, necesitamos de una Administración Pública efectiva, eficiente y eficaz para la realización de los planes de desarrollo. De allí que también, la Administración Pública en nuestros países no sólo deba adaptarse a los cam-

bios políticos, económicos y sociales que se han sucedido en las últimas décadas, sino que también debe ser un agente de los cambios, los cuales en muchos casos, sólo ella puede provocar. Por ello, necesitamos desarrollar una Administración capaz de administrar el desarrollo. He allí el gran reto de nuestros países.

Pero, ¿cuál es la realidad actual de nuestras Administraciones Públicas?. Por tratarse de un instrumento de acción política, la Administración Pública latinoamericana tiene una serie de características, resultantes del condicionamiento que el ambiente político ejerce sobre ella.

Nos interesa, en esta charla, destacar algunos de los condicionantes políticos que caracterizan a las Administraciones Públicas latinoamericanas, y que les dan una configuración particular en relación a los países del tercer mundo o denominados en vías de desarrollo.

## II. LA INDEPENDENCIA POLITICA Y LA INTEGRACION SOCIAL DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS, Y SU REPERCUSION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

El primer elemento condicionante de la Administración Pública latinoamericana, es uno de carácter histórico-político, derivado de la independencia política de nuestros países.

En efecto, la independencia política de los países latinoamericanos se logró en el primer cuarto del siglo pasado, es decir, hace más de ciento cincuenta años. Durante ese lapso, no sólo se estructuraron y consolidaron instituciones políticas propias, sino que se produjo, en general, un proceso de integración social que abarcó todos los ámbitos de la sociedad. Durante muchos años, sin embargo, en algunos países, oligarquías sociales y económicas han ejercido todo su poder para el mantenimiento del *statu quo* y la conservación de privilegios, generalmente vinculados con la propiedad de la tierra. Sin embargo, estas oligarquías tienden a desaparecer, por fuerza de los cambios políticos que en nuestros países se suceden frecuentemente.

La llamada indigenización de la Administración Pública en los nuevos Estados Africanos y Asiáticos, puede decirse que se produjo en nuestros países latinoamericanos desde el mismo momento de la independencia: las oligarquías criollas asumieron el poder, a partir de 1811, y consolidaron gobiernos conservadores.

Las sucesivas revoluciones sociales que en muchos de nuestros países se verificaron en los últimos cien años, produjeron una integración social que favorece la movilidad de la población basada en el igualitarismo. Con muy contadas excepciones, esta es la situación general de los países latinoamericanos.

Esto ha provocado sus consecuencias en la Administración Pública de los países latinoamericanos:

En primer lugar, esta se formó a partir de la primera mitad del siglo pasado, abandonando las modalidades administrativas españolas, adoptando como modelo las instituciones administrativas de la postrevolución francesa; las orientaciones federalistas de la revolución norteamericana; y las posiciones negativas de la intervención del Estado propias de la revolución industrial. La Administración débil y abstencionista del siglo pasado fue progresivamente transformándose, con motivo de los condicionamientos económicos y sociales, a la par que fue cambiando la concepción liberal que tenía como soporte. Las revoluciones socio-políticas de principios de siglo, la crisis de los años treinta y las grandes transformaciones de la postguerra, tuvieron, en nuestras Administraciones Públicas, tanta influencia como la que se manifestó en las Administraciones Públicas de los Países Europeos y de Norteamérica. La Administración Pública latinoamericana fue cambiando a medida que se produjeron cambios económicos y sociales, y por tanto, la actual es el resultado de un largo y lento proceso de transformación y consolidación, cuyo resultado ha dado origen a instituciones administrativas realmente propias, muy alejadas de las instituciones coloniales, cuyo significado sólo quedó en la historia.

Por otra parte, la integración social que se ha operado en nuestros países a través de siglo y medio de vida independiente, ha provocado una importante coherencia étnica y racial basada en el mestizaje

y un igualitarismo arraigado desde las luchas sociales del siglo pasado. Como consecuencia de ello, uno de los signos de muchas sociedades latinoamericanas es la movilidad social, y la inexistencia de estructuras tribales y oligárquicas arraigadas. No se plantean en los países latinoamericanos, por tanto, limitaciones al acceso a la Administración Pública ni a las instituciones políticas, por razones tribales, político-sociales o religiosas. Las viejas oligarquías económicas y sociales progresivamente fueron sustituidas por las nuevas oligarquías políticas contemporáneas: los partidos políticos, quienes sí tienen una gran influencia en la Administración Pública.

### III. EL CENTRALISMO POLITICO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA LATINOAMERICANA

El segundo elemento de carácter político condicionante de la Administración Pública de los países latinoamericanos es el centralismo que caracteriza sus instituciones políticas desde comienzos del presente siglo.

En efecto, los países latinoamericanos, al lograr su independencia, por la influencia del sistema español, políticamente eran países disgregados. El federalismo, que acompañó la formación de muchos de nuestros Estados Nacionales durante el siglo pasado, respondió a una realidad política: la necesidad de integrar unos países disgregados en Cabildos-Estados o en Provincias aisladas, y por tanto, altamente descentralizados. El caudillismo latinoamericano del siglo pasado, tuvo su ropaje institucional en el federalismo, y perduró hasta que se produjo la integración política de nuestros países.

A comienzos del presente siglo, en general, se produce en casi todos nuestros países, el proceso de centralización política, con la eliminación de los caudillos regionales y locales. El centralismo tuvo causas diversas: en unos casos fue obra de un dictador, en otros, de un partido político mayoritario. Pero, en todo caso, la integración nacional y el desarrollo de los medios de comunicación dieron origen a nuevas formas políticas altamente centralizadas.

En relación a la Administración Pública, esto produjo cuatro consecuencias; en primer lugar, una centralización administrativa; en segundo lugar, una concentración administrativa; en tercer lugar, el debilitamiento de la Administración municipal; y en cuarto lugar, la ausencia de participación de los administrados.

1. *La centralización de la Administración Pública*

Una de las características de la Administración Pública de los países de América Latina, es la excesiva centralización de la autoridad política y de las decisiones administrativas, en los niveles nacionales, incluso, en las repúblicas formalmente federales. Con razón, de éstas se ha dicho que son Repúblicas Federales Centralizadas, en las cuales el poder político, administrativo y jurídico no es compartido por los entes regionales o locales.

Esta centralización administrativa ha implicado que todas las decisiones concernientes a asuntos y problemas estrictamente locales, no se resuelven en la región respectiva, sino a nivel nacional produciéndose un embotellamiento intolerable. Así, hay una subadministración en las regiones y entidades locales, confrontada con una sobreadministración a nivel nacional.

Esta situación ha provocado diversas consecuencias: una confrontación demasiado evidente, en materia de desarrollo, entre los niveles locales o regionales y el nivel nacional; y la carencia de recursos humanos suficientes y eficientes a nivel local o regional, para asumir los programas de desarrollo. Esto provoca un círculo vicioso: no se descentraliza la toma de decisiones sobre asuntos estrictamente regionales, porque no hay suficientes recursos humanos dispuestos en ese nivel; pero no habrá nunca

un desarrollo adecuado de recursos humanos a nivel local o regional, si no se descentraliza, efectivamente, el poder de decisión.

En esa forma, progresivamente, las Federaciones latinoamericanas y las otras formas de descentralización político-territoriales fueron vaciadas de contenido, quedando como un ropaje formal de una forma centralizada de Estado. Los niveles regionales estatales-provinciales-departamentales fueron reducidos a la casi inexistencia autonómica, por una pérdida progresiva de competencias, resultando de todo, una asunción de competencias por los niveles nacionales y, en algunos casos, municipales. La Administración Nacional, así, se convirtió en una administración paternalista en relación a las entidades regionales y locales, que progresivamente pasaron a depender de aquella, incluso, financieramente, constituyendo, además, el nivel municipal, un ámbito inadecuado para la descentralización.

Por ello, uno de los retos planteados a las Administraciones Públicas contemporáneas de América Latina, es el de la descentralización, con el objeto de hacer participar, en los procesos políticos y administrativos de nuestros países, a las regiones y comunidades. Tenemos que correr el riesgo de la descentralización, revitalizando los niveles federales autónomos o creando regiones autónomas, y sólo así podremos rehacer, en el interior, nuestros países.

## *2. La concentración de la Administración Pública*

Pero además de la centralización, otra de las características del sistema administrativo de los países latinoamericanos, es el de la excesiva concentración administrativa en los niveles superiores del Poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista político, en efecto, una de las características del sistema de gobierno de los países latinoamericanos, es el presidencialismo; y el presidencialismo, administrativamente hablando, ha provocado una excesiva concentración de las decisiones político-administrativas en la Presidencia de la República.

El Presidente de la República, en nuestros países, tradicionalmente, sea en los regímenes de facto dictatoriales, al asumir todos los poderes públicos, sea en los regímenes de derecho, al maximizarse el presidencialismo, ha concentrado el poder de decisión en materialmente todos los asuntos del Estado. El Presidente, así, en algunos casos, no sólo es el Jefe del Estado y del Gobierno, sino que en muchos casos es, además, a la vez, el Gobernador de Estado o Provincia, el Prefecto de los Distritos y el Jefe Civil de las poblaciones. El Presidente todo lo decide.

Así, paralela al centralismo a nivel nacional, se ha producido una concentración administrativa en la Presidencia que paraliza y entorpece el funcionamiento de la Administración y el proceso de toma de decisiones, relegando, en algunos casos, a los Ministros a posiciones subalternas o secretariales.

En Administraciones que cada vez más se tornan complejas y omnipresentes, es indudable que otro de los retos planteados, es el de la desconcentración administrativa, de manera que los Ministros asuman plenamente el Gobierno de los diversos sectores administrativos, y se traslade, además, el poder de decisión de los asuntos nacionales que conciernen a regiones o ámbitos locales, a las unidades descentralizadas de la Administración Nacional en dichos ámbitos regionales o locales.

Se impone, por tanto, la realización de un amplio proceso de delegación de atribuciones y de descon-

centración administrativa, con el objeto de hacer presente a la Administración Pública en todos los sectores y en todos los niveles territoriales.

### 3. *La debilidad de la Administración Municipal*

La tercera consecuencia administrativa del centralismo político ha sido el debilitamiento progresivo de las instituciones administrativas municipales. El centralismo administrativo y la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional han hecho perder al Municipio su rol de unidad política, primaria y autónoma en la organización de las instituciones de nuestros países.

América Latina fue, ciertamente, independizada por la acción de sus Municipios, y durante buena parte del siglo pasado, fue un continente de una intensa vida municipal. Ello, sin embargo, quedó en la historia. No sólo el Municipio perdió autonomía política, sino que progresivamente le fueron arrebatando competencias en materias antaño propias de la vida local, que se nacionalizaron en virtud del proceso de centralización.

Así, las Administraciones Municipales latinoamericanas son en la actualidad, los ejemplos más característicos, de administraciones inservibles, vaciadas de competencia, de carácter ineficiente, y dominadas por partidos políticos o grupos con solas apetencias burocráticas.

La reforma administrativa en América Latina deberá abarcar también, al Municipio, para hacerlo, no sólo una institución administrativamente eficiente, sino el centro de la vida y participación democráticas de nuestros países.

#### 4. *La ausencia de participación de la comunidad en la Administración Pública*

Otra de las consecuencias del centralismo político en relación a la Administración Pública Latinoamericana, ha sido la ausencia de participación efectiva de los administrados en la formulación y ejecución de las tareas administrativas.

Los países latinoamericanos, en este sentido, tradicionalmente se han caracterizado por una ausencia casi absoluta de participación política, lo cual no sólo es cierto en los regímenes autocráticos o dictatoriales, sino en los regímenes democráticos. En estos no ha existido una auténtica democracia participativa, sino, en general, una democracia formal. La Sociedad no ha sido organizada para la participación y el abismo entre el ciudadano y el Estado se ha abierto en forma desmesurada. La prueba de la ausencia de participación política está, en general, en la debilidad del régimen local o municipal.

Pero la ausencia de participación política está acompañada, también, de una ausencia de participación de los administrados en la formulación o ejecución de actividades administrativas. El ciudadano, como usuario, consumidor o simplemente vecino de una comunidad, en general, no es llamado ni consultado acerca de la marcha del servicio público, la comercialización de los bienes o la ordenación de los asuntos vecinales. El ciudadano, en general, no ha sido organizado para la participación; está ausente de la marcha del aparato administrativo; y no participa efectivamente en su gestión. Sólo participan, realmente, como se indicará más adelante, los grupos de presión organizados, económicos o sindicales, sin que ello sea provocado por la propia Administración.

#### IV. LA DEBILIDAD DE LAS INSTITUCIONES POLITICAS Y EL PAPEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El centralismo político, con sus consecuencias, la centralización y concentración administrativas, el debilitamiento del régimen municipal y la ausencia de participación, ha provocado, además, un debilitamiento progresivo de las instituciones políticas del Estado, particularmente del Poder Legislativo y del Poder Judicial, lo cual ha tenido una repercusión evidente en la propia Administración Pública. Esta ha asumido, progresivamente, un mayor rol político; se ha convertido en una institución no sometida a efectivos controles, y a la vez, ha sido penetrada por los grupos de presión.

##### 1. *El rol político de la Administración Pública y el debilitamiento del Parlamento*

El presidencialismo latinoamericano, en efecto, ha facilitado la asunción, por la Administración Pública, de un rol político evidente, derivado del debilitamiento progresivo del papel del Poder Legislativo.

En América Latina, el Congreso como institución política de origen popular, y que tiene a su cargo la orientación política del Estado, ha perdido vigencia progresivamente, sea porque no ha existido, en virtud de las interminables décadas de dictaduras que nuestros países han sufrido, sea porque el presidencialismo lo ha sometido. En todo caso, aun en

los regímenes democráticos, el Congreso no ejerce adecuadamente su papel de legislador y por ello, de conductor político, a través de normas jurídicas, de la sociedad; siendo progresivo el proceso de transferencia y de asunción por parte del Poder Ejecutivo, de poderes legislativos. Los Decretos-Leyes y las diversas formas de legislación delegada, constituyen, en la actualidad, la forma normal de regulación de áreas básicas del actuar social, como la económica.

Por otra parte, el presidencialismo y el debilitamiento del Poder Legislativo, han acentuado el papel de la Administración Pública no sólo en la ejecución de los objetivos políticos del Estado, sino en su formulación. La planificación, así, se ha venido configurando como una técnica política asumida por la sola Administración, en la cual no participa el Congreso. Este se ha limitado a intervenir en los solos asuntos presupuestarios y que aun cuando conllevan decisiones políticas, son solamente de corto plazo.

## 2. *La Administración Pública incontrolada*

El centralismo ejecutivo y el debilitamiento de las instituciones políticas ha provocado otra consecuencia de orden administrativo: la inexistencia o la debilidad de efectivos mecanismos de control sobre la Administración Pública, tanto de parte del Parlamento como de parte del Poder Judicial.

En efecto, dentro de las funciones tradicionales del Parlamento en los regímenes presidenciales, además de las de legislar, están las de control de la Administración Pública. El Congreso debe ser, por definición, el órgano de control político de la actividad de la Administración. Sin embargo, este control, en la gran mayoría de los casos, no existe, por no existir un verdadero Poder Legislativo consecuencia de

las autocracias y dictaduras militares o civiles; y en los regímenes democráticos, es muy débil, por la penetración y control absoluto de los partidos políticos en las Cámaras Legislativas. La experiencia de las últimas décadas en el proceso político latinoamericano, nos pone en evidencia que los Congresos no han controlado efectivamente a la Administración Pública. Esta situación ha acentuado la irresponsabilidad de hecho de los Ministros y funcionarios públicos, pues se tiene la seguridad de que las Memorias y Cuentas anuales de la gestión político-administrativa, que deben presentar a las Cámaras Legislativas, no son realmente estudiadas. La experiencia muestra, además, que los mismos informes de las Contralorías Generales del Estado, tampoco son respaldados plenamente por el Parlamento.

De hecho, por tanto, políticamente hablando, la Administración Pública de los países latinoamericanos no tiene efectivos controles.

Pero a la debilidad del Congreso, como institución política, también se añade la debilidad del Poder Judicial para ejercer un efectivo control de la Administración Pública, y ello por varias razones. En primer lugar, los países latinoamericanos no han llegado a estructurar un auténtico y efectivo Poder Judicial autónomo e independiente. Esto es evidente en los regímenes autocráticos y dictatoriales, donde es realmente inconcebible una autonomía e independencia completas y efectivas de las Supremas Cortes de Justicia. En los regímenes democráticos, aun cuando la independencia y autonomía existen, sin embargo, en la práctica, se han minimizado debido, sea a la intervención activa del Poder Ejecutivo en la designación de los jueces, en unos casos; sea en la participación y control absoluto de esa designación por los partidos políticos. En estos casos, la politización del poder judicial es el signo más característico de la ausencia de controles judiciales efecti-

vos en relación al actuar de la Administración Pública.

3. *La penetración de los grupos de presión en la Administración Pública*

La pérdida progresiva de poder político por parte de los Congresos o Parlamentos en América Latina, y el rol político preponderante asumido por la Administración Pública, la han convertido en el foco de interés de los grupos de presión. Ya los grupos de interés no se mueven ante el Parlamento, que no existe o es débil, sino que actúan directamente y sin los condicionamientos políticos del régimen deliberante o de asamblea, ante los diversos niveles de la Administración Pública.

En esta forma, se ha producido una penetración progresiva de las estructuras y organizaciones ejecutivas, por los grupos de interés con más poder político, tales como los grupos económicos y las asociaciones o sindicatos de empleados.

Estos grupos y gremios organizados, difícilmente dejan de obtener las decisiones por las que presionan, estando la Administración, prácticamente inerte frente a su acción. En gran número de casos, los grupos de presión participan activamente en Comisiones de estudio o de formulación de políticas, a través de personas que en muchos casos están mejor preparadas e informadas que los propios funcionarios públicos, logrando, en esa forma, una presión desde dentro de la estructura administrativa, que provoca decisiones administrativas no siempre acordes con el interés colectivo.

4. *La preeminencia de los partidos políticos en el funcionamiento de la Administración Pública*

El debilitamiento de las instituciones políticas en los países latinoamericanos de régimen democrático,

ha conducido a una preeminencia de los partidos políticos en relación al funcionamiento de las mismas y de la propia Administración Pública. En otras palabras, el sistema de partidos en los países latinoamericanos, ha tenido y tiene una influencia decisiva, tanto en la estructura como en el funcionamiento de la Administración Pública.

En aquellos sistemas de partido único o de partido dominante, puede decirse que normalmente se produce una simbiosis entre el partido y la Administración. El poder político está, así, inter-relacionado con el poder burocrático, y normalmente hay una politización interna de la Administración. No es que haya un control externo del partido sobre la Administración, sino que el partido actúa, internamente, a través de los funcionarios. Estos, normalmente, deben ser militantes del partido, produciéndose, en general, una confusión de roles entre el militante político y el funcionario público. Así, en los diversos periodos de la vida política, indistintamente, el partido puede estar al servicio de la Administración o viceversa. En estos casos, no puede hablarse ni se plantea la neutralidad de la Administración Pública en relación al proceso político.

En los sistemas democráticos multipartidistas, en general, la preeminencia de los partidos políticos en el funcionamiento de la Administración Pública ha conducido al denominado "sistema del botín", según el cual, el partido político triunfante en las elecciones, toma posesión de los diversos cargos y posiciones administrativas, desplazando a los funcionarios del partido perdedor. Esto ha provocado un alto grado de ineficiencia administrativa por la inestabilidad de los cuadros.

En los casos de sistemas multipartidistas, debe destacarse que las coaliciones de partidos han tenido un especial efecto degradante sobre la Administración Pública, en los casos en que un partido solo, no

ha logrado la mayoría necesaria para gobernar. Estas coaliciones de partidos han implicado, por lo general, un reparto burocrático de las diversas organizaciones administrativas, con graves consecuencias en el funcionamiento de la Administración Pública, por falta de coherencia, y en la estabilidad de los funcionarios.

Para contrarrestar estos efectos degradantes en el funcionamiento y eficiencia de la Administración, los países latinoamericanos han venido haciendo esfuerzos por desarrollar e implantar estatutos jurídicos de la función pública y sistemas de administración de personal, a los efectos de hacer realidad la estabilidad de los funcionarios a través de un sistema de méritos, y consagrar, además, su neutralidad política. Se han dictado, en tal sentido, diversas leyes, pero no siempre han logrado implantar eficazmente el sistema de méritos.

## V. LOS FINES DEL ESTADO Y LA EXPANSION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La organización administrativa, sin duda, es la respuesta institucional a los fines del Estado. Por ello, la evolución de la Administración Pública está íntimamente relacionada con la evolución de los fines del Estado y de sus instituciones.

En América Latina, el presente siglo ha sido testigo de la evolución del Estado la cual puede caracterizarse por un proceso creciente de intervención en la vida económica y social. Este intervencionismo estatal deriva de las nuevas finalidades y responsabilidades del Estado en materia económica y en materia social, como agente y promotor del desarrollo.

La asunción progresiva de estos nuevos fines ha dado origen a una expansión de las intervenciones administrativas en relación a los particulares; a una inflación inusitada de la Administración Pública, particularmente, la descentralizada funcionalmente; a una distorsión de las políticas estatales; y a la propagación de las técnicas planificadoras para ordenar la acción administrativa.

1. *La expansión de las actividades e intervenciones administrativas y la "permisología"*

Unas de las características de las Administraciones Públicas latinoamericanas, derivadas de la expan-

sión de sus actividades e intervenciones, son los excesivos y desordenados sistemas de control administrativo sobre todo tipo de acciones de los administrados, a través de las figuras de las autorizaciones, licencias y permisos. En general, a medida que surgen regulaciones administrativas de aspectos de la vida económica y social que afecten a los administrados, se han ido estableciendo requisitos de autorizaciones administrativas previas, que no sólo hacen lenta la marcha del aparato administrativo, sino que complican innecesariamente los procedimientos administrativos, contribuyendo a que se generen focos de corrupción en la función pública o grupos de intermediarios o de gestores para agilizar las tareas administrativas.

Estos requisitos de permisos, licencias o autorizaciones, en general han sido formalmente establecidos en leyes y reglamentos, a medida que surgían las intervenciones y necesidades administrativas, y su estudio y comprensión ha venido dando origen a la llamada "permisología", es decir, especie de ciencia de los permisos en el procedimiento administrativo para poder descifrar el actuar de la Administración Pública.

## 2. *La inflación de la Administración Pública, en particular la descentralizada funcionalmente*

Pero la ampliación progresiva de los fines del Estado, hasta dar origen al Estado Democrático y Social de Derecho del mundo actual latinoamericano, ha provocado una inflación inusitada de la organización administrativa, en especial, de la descentralizada funcionalmente.

En efecto, los últimos treinta años, con motivo de los cambios operados en el papel del Estado como agente y actor en el proceso de desarrollo económico y social, han sido testigos de una expansión del sector público centralizado, traducida en la creación

de nuevos Ministerios o modificación de los que existían, y en la creación de Oficinas Presidenciales de la más variada naturaleza. Así, la Administración Central ha ampliado su radio de acción e intervención, mediante nuevas instituciones, respondiendo a los nuevos fines y a las nuevas responsabilidades del Estado social.

Pero si bien este proceso de expansión se produjo en la Administración Central en forma significativa, debe decirse que en la Administración descentralizada, mediante la creación de institutos o entes autónomos y empresas del Estado, el fenómeno, además de rápido, fue de proporciones incalculables. Basta recordar, como ejemplo, que en México, en 1950, existían 50 entes descentralizados en la Administración Nacional, y que en 25 años, en 1975, esa cifra había ascendido a 496, habiéndose creado en el período 1970-1975, la cantidad de 105 entes descentralizados. En Venezuela, desde el punto de vista del gasto público consolidado, la distribución porcentual del gasto entre la Administración Central y la Administración descentralizada se invirtió completamente entre 1960 y 1975: en 1960, el gasto público del gobierno central representaba el 70% del gasto público consolidado, por lo que la Administración Descentralizada representaba el 30% de dicho gasto; y en 1975, dicho porcentaje se invirtió así: el 28% del gasto público consolidado se erogaba por la Administración Central, y el 72% a través de la Administración Descentralizada. Estos dos ejemplos bastan para apreciar la magnitud del crecimiento y expansión de la Administración Descentralizada, en un proceso que parece, sin duda, irreversible.

Esta inflación administrativa ha tenido entre otras, al menos dos repercusiones en la Administración Pública de los países latinoamericanos.

En primer lugar, ha provocado un debilitamiento de los órganos de la Administración Central, parti-

cularmente la Ministerial, frente a la magnitud y poder de algunos entes autónomos y empresas del Estado. Piénsese, solamente, en las grandes empresas públicas latinoamericanas: Petrobras, Pemex y Petróleos de Venezuela S. A. Este excesivo poder y autonomía de ciertos entes descentralizados ha venido dificultando la acción de los Ministros como órganos políticamente responsables de un sector de actividad pública.

En segundo lugar, ha dado lugar a un entorpecimiento de la función planificadora de los órganos centrales de planificación y de los Ministros responsables de cada sector, en virtud de la dispersión, variabilidad y debilidad o ausencia de efectivos mecanismos de control en relación a los entes descentralizados que actúan en cada sector. La creación de institutos autónomos y empresas del Estado no obedeció, en ninguna de las Administraciones latinoamericanas, a una programación preconcebida, sino que fueron estableciéndose, sin orden ni concierto, a medida que las exigencias sociales y económicas se planteaban al Estado. Este proceso ha provocado, en general, una falta de coherencia en la Administración Pública que muchos de los países latinoamericanos tratan, ahora, de corregir.

Sin duda, puede afirmarse que el principal problema organizativo de las Administraciones latinoamericanas, está en esta inflación administrativa de entes autónomos y empresas del Estado, la cual ha dado origen a un crecimiento desmesurado de la Administración Descentralizada, en perjuicio, política y administrativamente hablando, de la Administración Central o Ministerial.

### 3. *La distorsión de las políticas estatales*

El papel del Estado en los países latinoamericanos, como actor, agente y promotor del proceso de desa-

rrollo económico y social, y en consecuencia, las nuevas responsabilidades y fines económicos y sociales que ha asumido, se ha ampliado considerablemente; su campo de acción abarca ahora aspectos de desarrollo económico, de desarrollo social y de desarrollo físico y ordenación territorial.

Sin embargo, en muchos casos, el desarrollismo, como política económica que pone su acento en el logro de un crecimiento económico acelerado, ha hecho distorsionar las políticas estatales, desatendiéndose aquellas de orden social y de protección al ambiente. Las Administraciones latinoamericanas, así, muchas veces han dado más importancia a la creación de empresas en el campo industrial, por ejemplo, que a asegurar una prestación eficiente de los servicios públicos tradicionales y elementales, o a la protección del ambiente y de la calidad de la vida. Hemos querido ser, por ejemplo, grandes productores de acero, pero sin saber transportar correspondencia de modo de asegurar que en 24 horas una carta circule de un extremo a otro de nuestros países; hemos querido establecer industrias de construcciones navales o aeronáuticas, pero sin asegurar a la población el derecho efectivo a la recuperación de la salud, mediante un adecuado servicio nacional de atención médica; hemos querido realizar grandes obras de infraestructura y de desarrollo físico, pero ocupando incontroladamente el territorio con consecuencias degradantes para el ambiente y la calidad de la vida. En fin, hemos querido desarrollar al Estado Empresario y nos hemos olvidado del Estado de Servicios Públicos, siendo este el que sirve directamente al ciudadano. Así, hemos alejado al Estado del ciudadano y se hace necesario, por tanto, volverlo a poner a su servicio.

Sin dejar de lado, por supuesto, las políticas económicas de desarrollo industrial, las Administraciones latinoamericanas deben hacer el más grande

esfuerzo por definir prioridades en la ejecución de las políticas públicas, particularmente en relación a los problemas sociales que son, sin duda, los de mayor importancia y urgencia. Para definir estas prioridades y evitar las distorsiones referidas, los países latinoamericanos han venido tratando de desarrollar técnicas planificadoras para ordenar la acción administrativa.

#### 4. *La propagación de las técnicas planificadoras para ordenar la acción administrativa*

En efecto, puede indicarse como otra característica de las Administraciones Públicas latinoamericanas, el desarrollo, en las últimas dos décadas, de la planificación, como técnica para la ordenación de la acción administrativa. La expansión de las actividades del Estado, la inflación de la Administración descentralizada, y la distorsión de las políticas estatales hicieron tomar conciencia a los administradores latinoamericanos de la insuficiencia de la sola función presupuestaria para la ordenación de las actividades administrativas. De allí el desarrollo que, a partir de finales de la década de los años cincuenta, ha tenido la función planificadora y que ha llevado, no sólo al establecimiento de una organización administrativa para la planificación, sino al diseño, aunque sin implantación definitiva, de un sistema administrativo de planificación, con aspectos sectoriales y regionales y con formulaciones de largo, mediano y corto plazo.

Nuestras Administraciones latinoamericanas han sido, sin duda, campeonas en la formulación teórica, e inclusive formal, del sistema de planificación, pero no han sido capaces de implantarlo realmente. Hemos llegado, así, a elaborar muy buenos planes, pero

no hemos sabido ejecutarlos, pues paralelamente a la formulación de los Planes de desarrollo económico y social no se han ni formulado ni implementado medidas institucionales jurídico-administrativas, para su adecuada ejecución. Inclusive, en aquellos casos en los cuales se incorporaron a los Planes de desarrollo económico-social, planes de desarrollo administrativo, no se pudieron ejecutar totalmente, por dificultades políticas o de estrategia.

En este sentido, por ejemplo, la existencia de multitud de entes descentralizados en cada sector, sin la debida coordinación e integración institucional intra-sectorial, ha sido uno de los obstáculos administrativos de primer orden, al desarrollo del sistema de planificación.

Así, la planificación en América Latina, en general, no ha pasado de ser un buen ejercicio teórico sin aplicaciones efectivas, pues no se ha tomado conciencia efectiva, de que un sistema de planificación no sólo exige planes bien elaborados, sino un aparato administrativo capaz de asegurar su ejecución.

Por otra parte, desde que se comenzaron a desarrollar los sistemas de planificación, se trató de vincularlos con los sistemas de presupuesto, de manera que el Presupuesto Anual fuese la expresión financiera de corto plazo del Plan de mediano plazo. Largos años de intentos y de reforma se han destinado a tal fin, sin que se haya logrado integrar, totalmente, ambos sistemas administrativos, y muchas veces han sido los propios órganos del sistema presupuestario los que más han conspirado contra la efectiva implantación del sistema de planificación.

En general, debe señalarse, además, que las técnicas planificadoras han tenido un relativo desarrollo en los campos económicos y sociales, y sólo recientemente, es que comienzan a aplicarse al desarrollo físico para ordenar la ocupación del territorio. En este aspecto, los esfuerzos por regionalizar econó-

mica y administrativamente algunos de los países latinoamericanos, estableciéndose ámbitos espaciales óptimos distintos a las divisiones político-territoriales tradicionales, para la planificación y ejecución de las políticas estatales, son de muy reciente data.

## VI. LA CORRUPCION ADMINISTRATIVA

### 1. *El sistema de corrupción administrativa*

Hemos planteado anteriormente algunos de los condicionamientos políticos de la Administración Pública en los países latinoamericanos, que la configuran como una administración centralizada, no participativa, incontrolada, penetrada por los grupos de presión, dominada por los partidos políticos, disgregada y cuyos objetivos políticos aparecen, con frecuencia, distorsionados. Esa situación, configurada por todos esos aspectos, contribuye a que, además, sea una administración con alto grado de corrupción.

En efecto, el papel que juega el sector público en las economías latinoamericanas, sea como empleador, inversionista o contralor, provoca, por una parte, una dependencia progresiva de los particulares en relación al Estado; y por la otra, una actitud paternalista de este. El empleo público, así, muchas veces es una forma de mitigar el desempleo; los empresarios dependen para sus inversiones, en alto grado, de los créditos suministrados por el Estado; y en general, todas las actividades privadas están sometidas a autorizaciones, permisos y licencias, cuyo otorgamiento, en muchos casos, es discrecional para los funcionarios.

Esta enorme importancia del Estado y la consecuente dependencia de los administrados respecto de decisiones administrativas han traído como consecuencia que la Administración Pública sea el blanco

común de la Sociedad para la satisfacción de intereses particulares: si todo depende de la Administración, y si esta lo da casi todo, en general, se busca presionarla para que su decisión se realice en determinados sentidos.

La Sociedad ha corrompido, así, a la Administración Pública, y esta labor se ha visto facilitada por los condicionamientos políticos.

El sistema político, así, puede decirse que ha contribuido al desarrollo de la corrupción administrativa, por lo que, con razón, se ha calificado a los sistemas de los países en desarrollo como una "Kleptocracia". Esta corrupción se ha desarrollado, en particular, por la conjunción de diversos factores, que se exponen a continuación. En todo caso, lo que la caracteriza es que no se manifiesta en hechos aislados, sino que se configura como un "sistema", como una gran organización para el incumplimiento de la ley.

## 2. *La deficiencia de los controles y la corrupción administrativa*

El primer factor de corrupción administrativa es la ausencia o deficiencia de controles efectivos sobre la actuación de la Administración Pública y de sus funcionarios, lo cual crea las condiciones necesarias para su desarrollo. Esto se manifiesta en varios sentidos: ante todo, en la ausencia o deficiencia de las regulaciones legales sancionatorias, no sólo de conductas inmorales punibles, sino de conductas irresponsables. No hay que olvidar que la corrupción administrativa no se manifiesta, en general, en la apropiación indebida de fondos públicos, sino en el manejo irresponsable de estos que conducen al enriquecimiento sin causa de funcionarios, de intermediarios o comisionistas. Por otra parte, la ausencia de un efectivo control político por parte de la repre-

sentación popular, identificada en los Parlamentos, y de un control judicial a cargo de jueces efectivamente autónomos e independientes, ha contribuido a la irresponsabilidad de los funcionarios, quienes no encuentran sanciones frente al manejo negligente o doloso de los dineros públicos. La corrupción administrativa se ha desarrollado, así, por la incapacidad del sistema jurídico-político de limitarla y sancionarla.

Esto, además, ha tenido un efecto multiplicador: si no se sancionan las conductas irresponsables o inmorales de ciertos funcionarios, no existe el elemental freno para su repetición por otros funcionarios.

### 3. *La discrecionalidad, las reglamentaciones excesivas y la corrupción administrativa*

En segundo lugar, otro factor que fomenta la corrupción, es el excesivo poder discrecional dejado en manos de los funcionarios públicos de todos los niveles, paralelamente al establecimiento de más y más reglamentaciones, permisos, autorizaciones y licencias para la actuación de los particulares. Frente a lo complicado del procedimiento administrativo, a la lentitud de la acción de la Administración y al poder discrecional del funcionario, lamentablemente han hecho su aparición, mecanismos tendientes a acelerar la toma de decisiones, a gestionarlas por terceros o a mitigar la discrecionalidad establecida, generalmente, en complicidad por el administrado y el funcionario. La Sociedad, así, ha corrompido al funcionario, y este, a su vez, a aquella. La corrupción administrativa, en esa forma, es un círculo vicioso, que sólo una toma de conciencia y una decisión política vigorosa puede romper.

#### 4. *El centralismo, la ausencia de participación y la corrupción administrativa*

En tercer lugar, también constituyen factores que facilitan la corrupción, el excesivo centralismo y la ausencia de mecanismos de participación. La concentración del poder de toma de decisiones en determinados niveles ejecutivos, aunada a la mencionada discrecionalidad, ha dejado en manos de un solo funcionario o de un grupo reducido de ellos, el poder de decidir. La presión de los grupos de intereses, sobre todo de los económicos, ha tenido mayor efectividad en estos casos, pues no ha habido la limitación que puede implicar la conjunción de voluntades de un órgano colegiado o deliberante. Por otra parte, agregada al centralismo, la ausencia de participación de los administrados y grupos de la sociedad en el proceso de toma de decisiones, ha impedido el surgimiento de mecanismos de control sobre la conducta y acción de los funcionarios por aquellos, facilitando la corrupción.

#### 5. *La inestabilidad de los funcionarios públicos y la corrupción administrativa*

En cuarto lugar, la inestabilidad del funcionario público también provoca condiciones propicias para el desarrollo de la corrupción administrativa. La función pública, en esa forma, por la ausencia de adecuados sistemas de administración de personal, y de estatutos jurídicos que consagren la carrera administrativa y regulen los derechos y deberes de los funcionarios, se ha ejercido, muchas veces, con consciencia de transitoriedad y medio de subsistencia, sin la mística que el servicio público debe generar. El funcionario, consciente de su inestabilidad, en muchos casos ha utilizado el cargo público como un medio para enriquecerse y protegerse económica-

mente frente a su salida de la Administración, lo cual puede producirse, sea por los cambios políticos, o por la misma deficiencia del sistema de administración del personal público.

#### 6. *Los partidos políticos y la corrupción administrativa*

En los regímenes democráticos, especial referencia debe hacerse respecto del papel de los partidos políticos en relación a la corrupción administrativa. Estos han sido, muchas veces, agentes directos e indirectos de la corrupción.

En efecto, en muchos países se ha generalizado la práctica de las "comisiones para el partido" como consecuencia de la gestión de los asuntos públicos, lo cual ha traído, como efecto, el establecimiento de una especie de contribución al partido que controla el gobierno, con ocasión de contratos de obras públicas o de suministros. Aun cuando esta práctica es tan delictiva como las comisiones pagadas a particulares gestores con perjuicio para la Administración, la práctica política ha tendido a no condenarla por ser un medio de supervivencia económica de los partidos o de financiamiento, por ejemplo, de campañas electorales. Los partidos políticos han actuado, así, como agentes directos de la corrupción administrativa.

Pero en otras ocasiones, los partidos han actuado como agentes indirectos de la corrupción, al no sancionar o hacer que se sancione a los funcionarios deshonestos o que estén incurso en delitos contra la cosa pública. Los partidos, al proteger a los funcionarios irresponsables o deshonestos, han hecho perder credibilidad en el sistema sancionatorio o de control, hasta el punto de que muy pocos creen realmente en los anuncios que se hacen cíclicamente de medidas para combatir la corrupción. Por otra

parte, la práctica incontrolada del financiamiento de las campañas políticas de los partidos, mediante la recepción de aportes económicos de empresas y particulares, ha desarrollado el sistema de contraprestación, a quienes han contribuido, mediante el otorgamiento de privilegios, favores o contratos públicos particularmente beneficiosos; todo con la anuencia de los partidos. En esta forma, indirectamente, y como contribución al financiamiento de campañas políticas, los funcionarios gubernamentales, a costa de los dineros públicos, han permitido el enriquecimiento de ciertos grupos de particulares. Esta ha sido otra fuente de corrupción.

## VII. APRECIACION FINAL

Nuestro objetivo, en esta conferencia, ha sido destacar los condicionamientos políticos más importantes de la Administración Pública en América Latina.

De lo que hemos expuesto resulta clara la estrecha interrelación que existe entre Administración y Política. La Administración Pública, sin duda, está condicionada por el ambiente político, y a la vez, aquella condiciona la acción política del Estado.

Esto es particularmente evidente en la Administración Pública latinoamericana contemporánea, cuyas características fundamentales surgen, sin duda, de los condicionamientos políticos que tiene y que, como hemos señalado, provienen de la independencia lejana y de la integración social de nuestros países; del centralismo político y del presidencialismo ejecutivo; de la debilidad de las instituciones políticas, en particular del Parlamento y de los órganos judiciales; de la preeminencia de los partidos políticos; de la excesiva intervención reguladora del Estado; y de la corrupción.

Por supuesto, para destacar estos condicionamientos políticos de las Administraciones Públicas latinoamericanas, hemos tenido que hacer generalizaciones, mediante un necesario proceso de abstracción, por lo cual hemos de advertir que las características

que resultan no siempre se dan, matemáticamente y con la misma intensidad, en nuestros países.

América Latina no es, ciertamente, un continente uniforme. Cada país tiene sus peculiaridades y cada Estado Nacional también. Por tanto, cada Administración difiere en aspectos específicos y esto debe tomarse en cuenta cuando se hace un esfuerzo por mostrar características comunes, tal como lo hemos querido hacer en esta exposición.

TERCERA PARTE

## La Revitalización del Federalismo

## I. INTRODUCCION

Una de las características fundamentales del Estado venezolano, desde el punto de vista institucional, es su excesiva centralización; es decir, la excesiva concentración del poder político, administrativo y jurídico en la Administración Nacional y en las instituciones políticas "federales", el cual no es compartido por los Estados de nuestra Federación ni por las Municipalidades que existen en los Distritos en que aquéllos están divididos.

Venezuela es, así, como Estado Federal, desde el punto político, un país formalmente descentralizado, pero realmente centralizado.

En todo caso, los Estados de la Federación, con su división territorial y sus autoridades electas y designadas, son legados de nuestra historia política del siglo pasado. Al producirse la integración política del país bajo la dictadura gomecista, y luego, la integración física y cultural, aquellos Estados dejaron de servir para los fines políticos para los cuales habían sido estructurados, y fueron siendo relegados a entelequias políticas uniformizadas por el peso del centralismo.

Por ello está planteada, ahora, su revitalización, partiendo del supuesto de que esta situación de excesiva centralización que hoy aparece como evidente en el campo político y administrativo y que ahonda

## I. INTRODUCCION

Una de las características fundamentales del Estado venezolano, desde el punto de vista institucional, es su excesiva centralización; es decir, la excesiva concentración del poder político, administrativo y jurídico en la Administración Nacional y en las instituciones políticas "federales", el cual no es compartido por los Estados de nuestra Federación ni por las Municipalidades que existen en los Distritos en que aquéllos están divididos.

Venezuela es, así, como Estado Federal, desde el punto político, un país formalmente descentralizado, pero realmente centralizado.

En todo caso, los Estados de la Federación, con su división territorial y sus autoridades electas y designadas, son legados de nuestra historia política del siglo pasado. Al producirse la integración política del país bajo la dictadura gomecista, y luego, la integración física y cultural, aquellos Estados dejaron de servir para los fines políticos para los cuales habían sido estructurados, y fueron siendo relegados a entelequias políticas uniformizadas por el peso del centralismo.

Por ello está planteada, ahora, su revitalización, partiendo del supuesto de que esta situación de excesiva centralización que hoy aparece como evidente en el campo político y administrativo y que ahonda

el abismo que existe entre el ciudadano y los gobernantes, no siempre ha sido igual; y puede decirse que es un producto del presente siglo.

En todo caso, frente al centralismo se plantea, ahora, la realización de un amplio proceso de descentralización política y administrativa, para efectuar la reconstrucción política que el interior de nuestro país reclama. Pero este proceso no puede hacerse mediante sólo esfuerzos de regionalización administrativa, superpuestos a las estructuras federales político-territoriales, o de espaldas a estas. La regionalización, como instrumento de desarrollo, requiere, al contrario, reforzarlas, es decir, requiere revitalizar el federalismo. Al análisis de las implicaciones y exigencias de esta revitalización del federalismo es que está destinada esta carla, la cual dividiré en tres partes: en la primera, trataré de pasar revista al proceso de centralización bajo el esquema federal; en la segunda, analizaré las bases para la descentralización política y el régimen de los Estados Federados; y en la tercera parte, indicaré los aspectos más resaltantes que exige una reorganización de los Poderes Públicos Estadales.

## II. EL CENTRALISMO EN VENEZUELA Y LA EVOLUCION DEL FEDERALISMO

### 1. *La descentralización inicial*

Al declararse la independencia de los países latinoamericanos de España a comienzos del siglo XIX, puede decirse que el sistema administrativo de las nacientes Repúblicas del Nuevo Mundo era completamente descentralizado: las Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela tenían el poder local, y el más claro ejemplo de ello lo configuró la Declaración de Independencia del 19 de abril de 1810 por el Cabildo de Caracas y la invitación que formuló a los demás Cabildos o Ayuntamientos de América Latina para la formación de aquella gran confederación americano-española soñada por los notables locales. Por otra parte, fueron siete las Provincias de la Capitanía General de Venezuela las que constituyeron la República Federal del año 11, y fue el poder local-federal que ese texto consagró el que marcó el inicio de un sistema de gobierno descentralizado en Venezuela, en el cual, a pesar de las propuestas del Libertador Simón Bolívar, el poder quedó alojado en las Provincias-Ciudades, siendo el gobierno central una entelequia. A esta debilidad del poder central, el propio Libertador atribuyó la caída de la Primera República en 1812.

Las guerras de independencia que se extienden hasta 1824, si bien hicieron inaplicables, formalmente, los textos constitucionales de 1811, 1819 y 1821,

consolidan los poderes de los caudillos militares, regionales y locales bajo cuyas tropas se habían ganado y perdido batallas. La Provincia-Ciudad-Estado que había quedado como legado de la época colonial, se consolidaría con el agregado militar fáctico, que no sólo permitió desconocer Constituciones, como sucedió respecto al texto de 1821 por la Municipalidad de Caracas y el poder militar de José Antonio Páez, sino que inclusive llegó a poner en duda y discusión la autoridad del Libertador.

En la Constitución de 1819, si bien su tendencia teórica, por las presiones del Libertador, fue por el establecimiento de un sólido poder central, la división de la República en Provincias a cargo de "un Gobernador sujeto inmediatamente al Presidente de la República" y el establecimiento de "municipalidades" en los Departamentos (divisiones de las Provincias) con atribuciones propias, inclusive la de proponer el nombramiento del Gobernador de la Provincia, que correspondía a los "miembros municipales" electos por votación, indudablemente que contribuyó a consolidar el Poder regional-local de los caudillos militares, quienes sustituyeron a la aristocracia criolla colonial en el control de los organismos locales. La Constitución de 1821, al unir los "territorios de Colombia (Nueva Granada) y Venezuela en la República de Colombia" formalmente centralizó aún más el Gobierno del nuevo Estado, el cual se dividió en Departamentos, pero con "una administración subalterna dependiente del gobierno nacional"; sin embargo, la situación de guerra que todavía continuaba, el poder de los caudillos-militares regionales y los poderes de las autoridades civiles-municipales, desde el primer momento conspiraron contra este texto y su pretendida centralización, hasta que lograron, por sobre los deseos del Libertador e inclusive expulsándolo de Venezuela, la separación de ésta de la República de la Gran Colom-

bia y la formación, en 1830, de la República de Venezuela.

## 2. *El pacto centro-federal de 1830*

La elaboración del texto constitucional de 1830 que no configuró ni una república "centralista" ni "federal", sino un pacto "centro-federal", estuvo signada por las discusiones en torno a centralismo o federación. Para transacción del conflicto, sus redactores indudablemente se inspiraron en el texto de la Constitución de Cádiz de 1812: se dividió el país en Provincias, en las cuales funcionaba una Diputación Provincial compuesta por Diputados electos, y cuyo "régimen superior político" estaba a cargo de "un Gobernador dependiente del Poder Ejecutivo" nombrado a proposición de las Diputaciones. Las Provincias se dividieron en cantones y parroquias, y en cada cantón la Ley atribuyó la autoridad gubernativa y económica a los "jefes políticos" designados por el Gobernador, quienes presidían los "Concejos Municipales", integrados, a su vez, por alcaldes y concejales designados por las Diputaciones Provinciales. En esta forma, el pacto centro-federal disminuyó la autonomía municipal que el texto constitucional de 1819 consagró, en beneficio de las Diputaciones Provinciales, donde se alojó el poder de los caudillos regionales para, inclusive, discutir el poder central. La transacción centro-federal del texto de 1830, sin embargo, no satisfizo ni a los que propugnaban un gobierno centralista ni a los que buscaban la consolidación de un sistema completamente federal, y en la llamada Revolución de las Reformas contra el Presidente José María Vargas los federalistas insistían en lo inoperante de la organización provincial y propugnaban la transformación de las Provincias en Estados y de las Diputaciones Provinciales

en Legislaturas. Los años de la República durante la vigencia de la Constitución de 1830, en todo caso, continuaron bajo el conflicto de los poderes regionales-caudillistas-militares contra el recién creado poder civil-nacional. El conflicto, en definitiva, llevó a la reforma constitucional de 1857, en la cual, con la pretensión de resolver las tensiones centralistas y federalistas, se optó por eliminar las Diputaciones Provinciales y erigir en su lugar un "Poder Municipal". En esta forma, en las Provincias, el "régimen político" quedó a "cargo de un Gobernador dependiente y de libre nombramiento del Poder Ejecutivo", y en los cantones (divisiones de las Provincias) el Poder Municipal se ejercía "por los Concejos Municipales" compuestos por funcionarios electos, a quienes correspondía el "Gobierno de los Cantones y Parroquias en lo económico y administrativo". La lucha del poder central contra las apetencias regionales federales-caudillistas se pretendió resolver a favor del poder central, asfixiando el poder de las Provincias y creando el Poder Municipal, en definitiva, sesgando la aspiración a un federalismo progresivo que los constituyentes de 1830 buscaron, lo cual explica, entre otros factores, la precaria vigencia de la Constitución de 1857.

### 3. *La Federación a partir de 1858*

La Constitución de 1858 significó una vuelta al espíritu del texto de 1830: adoptó de nuevo una forma mixta, tratando de conjugar los intereses del gobierno central con los regionales, pero controlando el ahora "Poder Municipal". En dicho texto se integró todo el sistema de gobierno regional (provincias, cantones y parroquias) en un Poder Municipal que se ejercía "por una Legislatura y un Gobernador en la Provincia; por un Concejo y un Jefe Municipal en los Cantones, y por los demás funcio-

narios y corporaciones que establezca la Legislatura provincial". Los Gobernadores, sin embargo, eran electos por votación universal, directa y secreta, aun cuando actuaban "como agentes del Poder Nacional". Con el texto de 1858, aun cuando también se buscaba establecer una transacción con la fórmula mixta, indudablemente que los poderes locales salieron fortalecidos tanto a nivel de las Legislaturas Provinciales como de los Concejos Cantonales: el caudillismo regional federalista había llegado a su apogeo de poder político y sólo faltaban las guerras federales para que se consagrara formalmente la Federación en Venezuela.

En efecto, la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1864 "reunió" 20 Provincias que se declaraban "independientes" y "reconocían recíprocamente sus autonomías", con lo cual quedaba consolidado el pacto regional-caudillista-federalista que daba soporte al Estado Nacional y al Poder Central, que se manifestó particularmente en la organización de las fuerzas armadas. Estas estaban formadas por "la milicia ciudadana que organicen los Estados", compuesta "con individuos voluntarios, con un contingente proporcionado que dará cada Estado, llamando al servicio a los ciudadanos que deban prestarlo conforme a sus leyes", no pudiendo, en ningún caso, el Gobierno Nacional "situar en un Estado fuerza ni Jefes militares con mando, aunque sean del mismo Estado, ni de otro, sin el permiso del Gobierno del Estado en que se deba situar la fuerza". La ausencia de un Ejército Nacional y la consolidación de las milicias regionales irregulares bajo el comando de los Caudillos regionales daba, a través de este pacto de señores regionales-feudales, soporte al Poder Nacional; y sólo será a comienzos de este siglo cuando mediante la formación de un Ejército Nacional, Juan Vicente Gómez integrará por la fuerza de las armas a la República. El federa-

lismo, desde el punto de vista administrativo, tal como tanto se ha dicho, fue ciertamente, una ficción y una farsa que no impidió al Poder Nacional intervenir en la administración de los Estados; pero desde el punto de vista político-militar, muy lejos estuvo de ser irreal; al contrario, fue la base de sustentación de una República disgregada y dividida en feudos regionales.

En la organización política de 1864, en todo caso, el constituyente ignoró al Poder Municipal, quedando en poder de los Estados el establecimiento de "las reglas fundamentales de su régimen y gobierno interior". Fue sólo en el texto constitucional de 1893 cuando por primera vez, dentro del sistema federal, se consagró "la autonomía del Municipio y su independencia del poder político del Estado en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo"; independencia que se estableció posteriormente, también expresamente, respecto del Poder Federal. A partir de 1904, en todo caso, constitucionalmente se estableció la autonomía municipal, no de los Municipios, sino de los Distritos en que se dividían los Estados "cuyas Municipalidades" eran entonces las autónomas, situación que se mantuvo hasta la Constitución de 1953.

#### 4. *El centralismo político-administrativo en el siglo XX*

En cuanto a la organización federal, si bien desde el punto de vista político-regional tuvo vigencia mientras los caudillos regionales dominaron el país, como consecuencia de la integración política que el dictador Juan Vicente Gómez realizó autocráticamente del mismo, aquella perdió toda vigencia. Administrativamente, durante el siglo XIX había sido una entelequia formal que encubría una Administración centralizada, y al perder su único objetivo —pacto

de descentralización político-regional-caudillista—, a partir de las primeras décadas del siglo XX, no ha tenido real vigencia, siendo el ropaje formal de un Estado centralizado administrativa y políticamente hablando. En este sentido, estimamos importante insistir en torno a los aspectos políticos y administrativos de la Federación, pues las apreciaciones tan generalizadas relativas a su carácter ficticio deben aplicarse sólo a la concepción de la Federación como fórmula de descentralización administrativa. Ciertamente, la Federación no significó descentralización, sino que su contenido se violó desde el inicio: los caudillos de turno en el poder desarrollaron una política administrativa de carácter meramente centralista; pero ello, indudablemente, a cambio de la descentralización político-militar. En este último aspecto, todo lo contrario de una ficción, la federación fue una realidad, con enorme arraigo histórico, ligada al caudillismo y al latifundismo regional. Desaparecidos éstos por la concentración del poder militar y del latifundio en torno a Gómez, la Federación entonces pasó a ser un mero recuerdo histórico de las luchas civiles del siglo XIX; y ello lo reconoce la propia Constitución de 1961, al disponer que “La República de Venezuela es un estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución”, lo que equivale a decir muy poco, como se verá más adelante.

En el orden político, el año 1936 tuvo gran importancia, lo cual también se aplica a la evolución, posterior a esa fecha, de la forma del Estado venezolano. En efecto, el Estado que emerge de la dictadura de Juan Vicente Gómez, indudablemente que no fue ni la sombra del que había sido fácil presa del Dictador: no sólo aparecía ahora integrado políticamente, sino que, debido a los recursos fiscales provenientes del petróleo, aparecía como una entidad de un enorme poder económico. Por otra par-

te, la política administrativa de la dictadura, siguiendo la orientación de los gobiernos de la segunda mitad del siglo XIX, había sido progresivamente centralista, de manera que en las sucesivas reformas constitucionales, se les fueron quitando o limitando poderes a los entes locales: los Estados y Municipalidades. A pesar de la forma "federal", el Estado de 1936 era un Estado completamente centralizado, y si bien la justicia permanecía en cierta forma en poder de los Estados, la Constitución de 1945 dio el golpe de gracia a la descentralización, al nacionalizarse las actividades judiciales. Había, sin embargo, competencias propias de los Estados, de las Municipalidades y del Poder Nacional (Federal), correspondiendo a los Estados toda competencia "no delegada expresamente al Poder Central", con lo que se consagraba una especie de poder residual tácito a favor de los Estados. En 1953, sin embargo, el proceso centralizador, de nuevo bajo otra dictadura militar, llevó a norma constitucional el principio contrario: correspondía al Poder Nacional "toda materia que la presente Constitución no atribuya a los otros Poderes", con lo que se reducía la competencia de los Estados, con carácter restrictivo y se ampliaba la competencia del Poder Nacional con las atribuciones residuales. Esta situación, ciertamente, se invirtió nuevamente en la Constitución de 1961, la cual, si bien atribuyó a los Estados "todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal", consagró expresamente el principio de los "poderes implícitos" a favor del Poder Nacional, al precisar que corresponde a éste "toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda *por su índole o naturaleza*".

### 5. *El Régimen Federal en la Constitución de 1961*

Ahora bien, conforme al régimen de la Constitución de 1961, ¿cuál es la situación real de la forma federal del Estado en Venezuela a finales de la década de los setenta?, o si se quiere ¿cuál es el alcance y realidad de las autonomías locales-estadales frente al poder central?

Cualquier análisis somero de la normativa constitucional en lo que se refiere a la diferenciación del "Poder Público" en "Poder Nacional" y "Poder de los Estados" o "Poder Estatal", evidentemente que conduce a la apreciación de que la organización "estadal" está minimizada, en cuanto a atribuciones y facultades, en relación a las que se asignan al Poder Nacional. En efecto, dentro de las potestades asignadas a los Estados, a los que se considera "autónomos e iguales como entidades políticas", están: la organización de sus poderes públicos; la organización de sus Municipios y demás entidades locales; la administración de sus bienes; la inversión del situado constitucional y demás ingresos que les correspondan; la utilización del crédito público; la organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal; y las materias que el Poder Nacional "descentralice" a favor de los Estados. Sin embargo, todas estas potestades están sujetas a limitaciones e intervenciones del Poder Nacional, y su ámbito, en cierta forma, no sólo está sujeto a lo que la Constitución regula, sino a lo que el Congreso (Poder Nacional) establezca: la organización de los Municipios por leyes estadales, por ejemplo, ha de someterse a "las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales"; la administración de los bienes y la inversión de los ingresos que obtengan los Estados provenientes de las asignaciones que el Poder Nacional les debe dar constitu-

cionalmente (situado), están limitadas por la Ley nacional que coordina dicha inversión "con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional"; la inversión de todos sus ingresos puede ser sometida al control de la Contraloría General de la República y por Ley nacional puede, inclusive, determinarse los "límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados" de los Estados; la utilización del crédito público por los Estados depende de lo que la Ley nacional establezca; la organización de la policía urbana y rural sólo puede hacerse de acuerdo con lo que una Ley nacional establezca; y por último, el ámbito de la "descentralización" de competencias nacionales a los Estados, depende íntegramente de lo que el Poder Nacional determine. Por otra parte, y particularmente en materia de ingresos propios, la Constitución establece una larga lista de limitaciones a las potestades tributarias de los Estados, que materialmente las ha reducido, en la práctica, a la inexistencia. Ciertamente que las Asambleas Legislativas tienen competencia para "legislar sobre las materias de la competencia estatal", y que el "gobierno y administración de cada Estado corresponde a un Gobernador"; sin embargo, esta autonomía "normativa", "fiscal" y "administrativa" se ha hecho nugatoria e inoperante, por la material ausencia de materia sobre la cual "legislar" o administrar, lo que hace por otra parte, inefectiva la competencia residual de los Estados. En esta forma, conforme al texto constitucional, la "autonomía" de los Estados es una autonomía dependiente del Poder Nacional: existe y tiene ámbito e importancia, en tanto en cuanto el Poder Nacional lo determine. A finales de la década de los setenta, en todo caso, el Poder Nacional aún no ha determinado ámbito efectivo a dicha autonomía, y por la normativa que existe, los Estados han quedado reducidos a unas entelequias políticas, sin

competencias administrativas de interés, que sólo han servido para alimentar clientelas político-partidistas. Con razón, por tanto, se ha dicho que las Asambleas Legislativas son entes políticos de debates y no órganos promotores del desarrollo, lo que podría aplicarse a toda la estructura de los Estados federados. De ahí que se haya insistido en la necesidad de eliminar las Asambleas Legislativas y reordenar la división territorial de la "Federación". En todo caso, y sin entrar por ahora a considerar la racionalidad o irracionalidad de la división político-territorial de la República en veinte Estados, y la posibilidad o imposibilidad de realizar un proceso de "descentralización" hacia esas entidades, lo que sí resulta claro del análisis de la normativa constitucional es que la Federación en Venezuela ha encubierto a un Estado centralizado, con un ropaje político del cual no se han beneficiado los pueblos del interior del país, pues no han tenido real participación en el manejo de los asuntos regionales, y sólo han obtenido ganancias los partidos políticos, quienes han encontrado en los cargos de Diputados de las Asambleas Legislativas y en las burocracias estatales, la forma de colmar las apetencias políticas de sus partidarios y adversarios. Se impone, por tanto, una reforma del régimen federal, que no sólo reordene territorialmente la República con criterios racionales y regionales, sino que conlleve un proceso de descentralización del Poder Nacional, y de efectiva participación de las comunidades en las decisiones políticas y administrativas.

### III. BASES PARA LA DESCENTRALIZACION POLITICA Y EL REGIMEN DE LOS ESTADOS EN LA FEDERACION VENEZOLANA

#### 1. *La uniformidad del régimen jurídico de los Estados y las exigencias de su reforma*

Una de las características del régimen jurídico-administrativo de los Estados en la Venezuela corporánea, es la excesiva uniformidad que existe en la organización de los mismos. Muy pocas diferencias o características propias existen en el ordenamiento jurídico de los veinte Estados, y lo contrario, basta estudiar uno solo para saber la organización y régimen de todos los demás.

Esta uniformidad proviene, en primer lugar, de la similitud del texto de las llamadas "Constituciones" de los Estados. Estos textos, los cuales, por supuesto no son verdaderas Constituciones, sino simplemente leyes estatales reguladoras de los Poderes Públicos de los Estados, con modalidades particulares para su modificación o reforma, son, en realidad, leyes de organización de los Poderes Públicos estatales.

Ahora bien, como tales leyes de organización, en general, su contenido ha sido, por una parte, una simple ampliación de los principios de organización estatal que trae la Constitución Nacional de 1961; y por la otra, de muy poco contenido innovador. Han sido, hasta cierto punto, repeticiones de normas nacionales las cuales, en virtud de estar en la Constitución Nacional, no requieren, para su vigencia, de reafirmación en los textos legales, ni nacionales, ni estatales.

En segundo lugar, la uniformidad del régimen jurídico-administrativo de los Estados proviene de la falta de iniciativa de las autoridades estatales, tanto legislativas como ejecutivas. Las Asambleas Legislativas, en general, no han desarrollado una actividad creadora a nivel legislativo, y se han limitado a copiar textos constitucionales de los otros Estados de la República; y los Gobernadores, se han visto reducidos, progresivamente, a actuar como funcionarios político-policiales, o como gestores de dádivas de los órganos nacionales. La iniciativa legislativa que corresponde a los Gobernadores no se ha asumido con imaginación, y los Estados y sus Gobernaciones se han visto reducidos, en su actividad, a funciones públicas localistas y policiales.

La autonomía de los Estados, así, la hemos visto convertirse en una autonomía inútil, sin contenido ni reales posibilidades de acción en relación al desarrollo económico y social del país o de las regiones.

En tal sentido, en 1971 al hablar de los efectos y proyecciones de la Reforma Administrativa en los Estados de la República, señalábamos que la organización estatal de nuestro régimen federal había producido un país dividido en compartimientos, que había "dado origen a administraciones ligadas y ceñidas a un ámbito territorial específico, con escasos recursos para poder acometer acciones de desarrollo importantes, con un excesivo localismo que hace casi imposible el lograr una coordinación regional. En la actualidad, hay muy poca colaboración entre los diversos Estados que conforman una Región. Esto deriva fundamentalmente de esta autonomía, muchas veces inútil, que sólo sirve a intereses que posiblemente no están ligados a las exigencias del desarrollo, sino a intereses circunstanciales generados por los vaivenes políticos del país".

"... Toda esta situación defectuosa en la estructura política y administrativa estatal, derivada de

esa división político-territorial existente, trae como consecuencia, en mi criterio, que en términos generales, las estructuras políticas locales estén a espaldas de la realidad; que el proceso de desarrollo del país les sea ausente por constituir los Estados y Municipalidades, lamentablemente, entes aislados no incorporados debidamente al proceso de desarrollo”.

“Se exige, por tanto, y creo que es el elemento central en un proceso de reforma administrativa a nivel estatal y municipal, que se establezcan formas de integración entre las acciones de las diferentes administraciones nacionales, estatales y municipales, para que todas participen en el proceso de desarrollo del país. Los Estados no pueden continuar ausentes de ese proceso de desarrollo del país, ni pueden limitar su acción a recibir una determinada parte de su Situado Constitucional y a percibir exiguos ingresos y gastarlos sin conexión alguna con un *Plan de Desarrollo Nacional* y, consecuencialmente, con uno de desarrollo regional en cuya ejecución participen los Estados y las Municipalidades”.

“En muchas oportunidades se ha pensado y se señala frecuentemente como una de las formas para acometer la reforma de las entidades estatales y municipales, que lo que debe buscarse es la eliminación de los Estados y de sus Asambleas Legislativas. Igualmente se habla de lo inútil de los Concejos Municipales. Sin embargo, apreciaciones de este tipo, como condición para un proceso de desarrollo, evidentemente son irreales. Estimo que no debemos partir, para la reforma de las estructuras estatales y municipales y para el diseño de las formas para lograr su integración y participación en el proceso de desarrollo del país, de la eliminación de unas instituciones políticas que tienen un arraigo político y sociológico importante en nuestro país; aparte de que ello implicaría entrar a otros campos de reformas constitucionales. Al contrario, pienso que el ca-

mino lógico para superar los inconvenientes de la estructura política y administrativa de los entes estatales y municipales, y, sin embargo, respetar la autonomía que les está concedida y que puede ser útil instrumento para que participen en las acciones estatales, es el camino de la regionalización con vista no sólo a establecer mejoras en las estructuras y sistemas de las administraciones estatales y municipales, sino también, a lograr su efectiva participación en el desarrollo nacional, dentro de un proceso de desarrollo regional” (Allan R. Brewer Carías, *El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipios*, Mérida 1971, págs. 9 a 11).

El régimen jurídico de los Estados, por tanto, o se transforma radicalmente, para convertir a esta institución en un instrumento del desarrollo nacional, y en el principal instrumento de desarrollo regional y local, o no tendremos más remedio que pensar en su eliminación.

Ese régimen jurídico, hoy uniforme, en el cual se plantean exigencias de reforma, se refiere principalmente, a los siguientes aspectos: a las competencias estatales; a la potestad tributaria estatal; a la Asamblea Legislativa como órgano deliberante regional; a la Administración del Estado; a su organización político-administrativa; y a la Hacienda Pública Estatal.

## 2. *Las competencias estatales y su reformulación*

Si se analiza detenidamente la Constitución Nacional se observa que ésta, expresamente, atribuye a los Estados, solo competencias *formales* de orden político y administrativo, y salvo por lo que respecta a la organización de la policía urbana y rural, no les asigna competencias sustantivas o materiales de ningún tipo. Al contrario, atribuye a los Municipi-

pios competencia en una serie de materias propias de la vida local, y al Poder Nacional otras materias de orden nacional, y se reduce a señalar que corresponde a los Estados "todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal".

Esta competencia residual, aparentemente muy estrecha debido a que la larga enumeración de competencias nacionales y municipales deja muy poco como residuo; sin embargo, no ha sido imaginada ni desarrollada a nivel de los Estados.

Si se analizan las Constituciones de los Estados, se observa, en primer lugar, que ellas no contienen ninguna definición ni enumeración de las competencias de los Estados. Los textos constitucionales estatales, al contrario, se limitan a asignar atribuciones a sus órganos políticos y administrativos (Asamblea Legislativa, Gobernador, etc.) de las cuales podrían, por deducción, identificarse algunas competencias, pero no han intentado delimitar expresamente competencias propias de los Estados, de carácter sustancial o material, en la misma orientación de los artículos 30 y 136 de la Constitución, y como aplicación y desarrollo del ordinal 7º, del artículo 17 del texto fundamental.

En segundo lugar, del análisis de las Constituciones estatales se observa que las competencias materiales que en ellas se asignan a los Estados son muy exiguas. Tal como resulta, por ejemplo, del texto de cualquier Constitución de nuestros Estados, las competencias materiales que se les asignan son sólo las que están relacionadas con la educación y la asistencia social; la apertura de vías de comunicación estatal; y las obras públicas del Estado. La situación, en general, es similar en todos los otros Estados de la República. Estos han sido vaciados de contenido y competencia que se hace necesario replantear para su revalorización.

Ahora bien, para la revitalización de los Estados resulta indispensable que dentro del marco y limitaciones de orden constitucional, los textos orgánicos de los Estados delimiten un conjunto de competencias propias. Sólo así, tiene sentido, realmente, su existencia y funcionamiento.

En tal sentido, si se analiza detenidamente la Constitución Nacional, resulta que existen dos órdenes de competencias materiales de los Estados: unas que les son atribuidas concurrentemente con los poderes Nacional y Municipal; y otras, que al no estar mencionadas en el texto constitucional, ni atribuirse expresamente a alguno de los órganos territoriales en ella previstos, corresponden residualmente a los Estados.

#### A. *Las competencias concurrentes*

El primer grupo de competencias de los Estados es el que resulta de las materias que son atribuidas en forma concurrente a la República, a los Estados y a los Municipios. En efecto, si se analizan en forma concatenada los artículos relativos a los derechos económicos y sociales y los que asignan atribuciones a los Municipios y al Poder Nacional, resulta que hay una serie de competencias que se asignan al "Estado", es decir, al conjunto de instituciones orgánico-territoriales de nuestro país (República, Estados y Municipios), y que corresponden en forma concurrente a los diversos niveles territoriales.

Estas competencias atribuidas por la Constitución al "Estado", por tanto, no son atribuidas a la República ni al Poder Nacional exclusivamente, sino que corresponden a todos los entes públicos-territoriales de nuestra organización federal: a la República, a los Estados Federados y a los Municipios. Cada uno de ellos tiene competencia en estas materias, con las limitaciones que se derivan de las regulacio-

nes de los artículos 30 y 136 de la Constitución, que puedan asignar exclusivamente algunas materias a los niveles municipal y nacional, lo cual excluiría la competencia estatal.

En esta forma, del análisis de las mencionadas normas constitucionales, resulta que son de la competencia de los Estados de nuestra federación por no ser, por su índole o naturaleza de la exclusiva competencia del Poder Nacional, las siguientes:

1. Proteger las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social, y fomentar la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular.

2. Proteger la familia como célula fundamental de la sociedad y velar por el mejoramiento de su situación moral y económica.

3. Compartir con los padres, de modo subsidiario y atendiendo a las posibilidades de aquéllos, la responsabilidad que les incumbe en la formación de los hijos.

4. Velar por el mantenimiento de la salud pública y proveer los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos con sujeción a la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública que establezca el Poder Nacional y sin perjuicio de las competencias municipales en el campo de la salubridad y asistencia social.

5. Mejorar las condiciones de vida de la población campesina.

6. Crear y sostener escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso de todos, en forma gratuita, a la educación y a la cultura, conforme a las directivas y bases de la educación nacional establecidas por el Poder Nacional.

7. Estimular y proteger la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en la Constitución Nacional y en las leyes.

8. Fomentar la cultura en sus diversas manifestaciones y velar por la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el Estado y procurar que ellos sirvan al fomento de la educación.

9. Procurar que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y provechosa.

10. Promover el desarrollo económico y la diversificación de la producción en el Estado, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza y aumentar el nivel de ingresos de la población.

11. Proteger la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción en el Estado, a fin de impulsar su desarrollo económico.

12. Atender a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y cuidar que la explotación de los mismos esté dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos, sin perjuicio de las competencias del Poder Nacional en la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales.

#### B. *Las competencias residuales*

El segundo grupo de competencias de los Estados está formado por las competencias residuales, es decir, no atribuidas expresamente ni al Poder Nacional ni a los Municipios por el texto constitucional. Estas, entre otras, son las siguientes:

1. El régimen del comercio y de la industria manufacturera, con sujeción a las regulaciones nacionales destinadas a planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribu-

ción y consumo de la riqueza y con las limitaciones previstas en el texto constitucional al asignar competencias al Poder Nacional.

2. La protección, fomento y conservación del ambiente, con sujeción a las regulaciones dictadas en este campo por ser nacionales por su índole o naturaleza.

3. La ordenación del territorio del Estado y la localización industrial en el mismo, conforme a las normas establecidas por el Poder Nacional.

4. La ejecución de obras públicas de interés estatal, conforme a las normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional.

5. La apertura y conservación de las vías de comunicación estatales, excepto las vías férreas.

6. El fomento de la vivienda rural, con sujeción a los planes nacionales en materia de vivienda popular.

7. La promoción de la participación de los ciudadanos en el proceso de formulación, toma y ejecución de las decisiones estatales.

Una definición de competencias de los Estados como la anteriormente expresada, puede decirse que sería el comienzo de la reformulación y revitalización de los Estados, tan necesaria en la coyuntura política contemporánea.

Por otra parte, debe destacarse que la mayor ampliación de la competencia de los Estados depende de la decisión que adopte el Congreso dentro de una política de descentralización administrativa que cada vez se hace más necesaria. El artículo 137 de la Constitución, así, permite al Congreso atribuir a los Estados determinadas competencias nacionales, a fin de promover la descentralización administrativa, lo cual deberá realizarse en el futuro.

### 3. *La potestad tributaria estatal*

#### A. *La reducción de las potestades*

Pero dentro de las competencias propias de los Estados, tienen una particular importancia, las competencias tributarias.

La ausencia de asignación constitucional expresa de potestad tributaria originaria a los Estados, en contraste con la asignación de potestad tributaria al Poder Nacional y a los Municipios, ha conducido a los Estados, en la práctica, a no tener recursos tributarios propios.

En efecto, si se analizan las Constituciones estatales se evidencia que en materia tributaria, las mismas se limitan a repetir el carácter residual de la competencia estatal aplicado a la materia tributaria, pero sin identificar con precisión el ámbito de la potestad tributaria de los Estados. Las Constituciones de varios Estados, por ejemplo, establecen como competencia de la Asamblea Legislativa la de “establecer impuestos de carácter general en cuanto no colidan con la Constitución Nacional y siempre sobre la base de justicia e igualdad tributaria, con el fin de lograr una repartición de impuestos y contribuciones progresivas, proporcional a la capacidad económica del contribuyente, la elevación del nivel de vida y del poder adquisitivo de los consumidores y la protección e incremento de la economía nacional”.

Sin embargo, a pesar de la amplitud de esta fórmula, el único impuesto establecido en algún Estado es el que pecha las loterías y rifas, repitiéndose esta situación en varios de los Estados de la República. Por tanto, materialmente no tienen ingresos tributarios, y la casi totalidad de sus ingresos provienen del Situado Constitucional.

B. *El ámbito de los impuestos a la producción y consumo de bienes*

Sin embargo, si se analiza la Constitución Nacional con detenimiento, resulta que la potestad tributaria originaria de los Estados es bastante amplia, a pesar de que no se haya indicado expresamente; y ello surge de la interpretación del ordinal 8º, del artículo 136 y del artículo 18 de la Constitución.

En efecto, conforme al ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución, se reserva al Poder Nacional la organización, recaudación y control de las contribuciones que "recaigan sobre *la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional*, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas".

Del análisis de esta norma se deduce lo siguiente:

a. Que no existe una auténtica reserva constitucional al Poder Nacional en materia de impuestos a la producción y al consumo de bienes, sino que la Constitución remite a la ley la determinación de los impuestos de tal naturaleza que se reserven a dicho Poder.

b. En esta forma, sólo los impuestos a la producción y consumo de bienes que la ley nacional haya reservado expresamente al Poder Nacional, le corresponden exclusivamente. Estos son, hasta ahora, los que gravan los cigarrillos, los alcoholes y licores, los fósforos y salinas.

c. Por otra parte, aun en los casos en que la ley nacional reserve al Poder Nacional un impuesto a la producción y al consumo de bienes como los indicados, esa ley puede contener una reserva parcial, por lo que la misma podría atribuir a los Estados la recaudación de parte de dichos impuestos.

d. Todos los otros impuestos a la producción y al consumo de bienes, excluidos los que recaigan sobre los alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas, son de la potestad tributaria de los Estados,

tal como lo confirma, en cuanto a los impuestos al consumo de bienes, lo expresado en el artículo 18 de la Constitución.

e. En ejercicio de esa potestad tributaria originaria de los Estados para establecer impuestos a la producción y consumo de bienes, deben sujetarse a las siguientes normas establecidas en el artículo 18 de la Constitución:

1. En cuanto a los impuestos al consumo sólo pueden gravar el consumo de bienes producidos en su territorio o después que entren en circulación dentro de su territorio; y en caso de gravar el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, no pueden gravarlos en forma diferente a los producidos en él.

2. En cuanto a los impuestos a la producción, no pueden gravar el ganado en pie ni sus productos o subproductos.

De lo anterior se deduce claramente que los Estados tienen una muy amplia potestad tributaria originaria para gravar la producción y el consumo de bienes que no ha sido utilizada hasta el presente.

### C. *Los impuestos a las ventas*

Dentro de estos impuestos a la producción y consumo de bienes están todos aquellos *impuestos a las ventas*, en todas sus modalidades (ventas al por mayor, al detal, de los manufactureros o al valor agregado), los cuales son de la competencia de los Estados, hasta tanto una ley nacional no los reserve al Poder Nacional. No hay que olvidar que los impuestos a las ventas, en los Estados Federales son, en general, de la competencia estatal y no federal, tal como sucede en los Estados Unidos.

En el caso de los impuestos a las ventas, debe considerarse que éstos, con tasas muy bajas, pueden producir ingresos fiscales relativamente cuantiosos

al tener una base mucho más amplia (consumo). Sin embargo, estos impuestos a las ventas pueden afectar la capacidad contributiva de las personas de menores recursos y aumentar el costo de la vida. Por ello, en su establecimiento deben tenerse en cuenta los principios contenidos en el artículo 223 de la Constitución, en el sentido de que deben procurar “la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de la progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo”. En tal sentido, por ejemplo, un impuesto sobre las ventas al por mayor o sobre las ventas de los manufactureros, que recaería en la producción, podría ser más recomendable.

#### IV. LA REORGANIZACION DE LOS PODERES PUBLICOS ESTADALES

##### 1. *Las Asambleas Legislativas como órganos deliberantes regionales*

Las Asambleas Legislativas son, sin duda, los organismos de mayor importancia a nivel de los Estados, pues son las depositarias de la voluntad popular, al ser electos sus miembros por sufragio universal directo y secreto de acuerdo a lo establecido en la Constitución.

La organización, funcionamiento y competencias de las Asambleas Legislativas en la actualidad, nos las muestra como instituciones que han reducido su acción a un actuar político-partidista nugatorio, y, con poca participación en los asuntos políticos del país.

##### A. *La composición de las Asambleas Legislativas*

En efecto, en cuanto a su composición, los miembros de las Asambleas Legislativas son los Diputados electos en virtud de lo previsto en la Constitución Nacional y de la Ley Orgánica del Sufragio. La elección de estos se verifica en un número que varía según la población del Estado, de once Diputados para una población menor de 300.000 habitantes; hasta 23 Diputados, para una población mayor a un millón trescientos mil habitantes.

La elección de estos Diputados a las Asambleas Legislativas se realiza mediante una postulación por listas, por la circunscripción electoral que corresponde al Estado y mediante la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías.

Ahora bien, la composición de las Asambleas resulta poco representativa de las comunidades territoriales, por una parte, porque la elección no se realiza por Distritos, y por otra parte, porque en ellas no tienen representación sino los partidos políticos, no teniendo participación en las deliberaciones del órgano regional, los grupos de intereses de la comunidad agrupados en sociedades intermedias.

Sin plantearse la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio, estimamos que la legislación orgánica de los Estados, dentro de una política de participación que deben orientar en el futuro todos los órganos del Estado, debería prever una representatividad de base corporativa para propiciar la incorporación de sectores que participan en el proceso de desarrollo económico y social del país, tal como lo ha propuesto J. M. Casal Montbrun en su estudio sobre "El Órgano Deliberante Regional".

En esta forma, la legislación de los Estados debería prever la integración de la Asamblea Legislativa, además de con los Diputados electos, con representantes de las organizaciones sindicales de trabajadores del Estado, de los sectores económicos privados que actúen en el Estado, de los Colegios Profesionales con sede en el Estado, de las Universidades e institutos de educación superior del Estado, y de los Municipios del Estado. Estos representantes, al no ser miembros de las Asambleas en los términos del artículo 19 de la Constitución Nacional, no tendrían derecho a voto, pero tendrían derecho a participar en las deliberaciones con derecho a voz, aun

cuando su presencia, por supuesto, no sería necesaria para el quorum de la Asamblea.

En todo caso, estos representantes tendrían que ser remunerados por las propias sociedades intermedias que representan y no por el presupuesto de la Asamblea.

En esta forma, la composición de la Asamblea Legislativa adquiriría una base de representación corporativa y de participación, que provocaría un cambio de enorme importancia en sus funciones.

#### B. *Las competencias de las Asambleas Legislativas*

Las Constituciones de los Estados tradicionalmente han regulado una larga lista de competencias de las Asambleas Legislativas, que se pueden reducir a las dos tradicionales de estos órganos deliberantes: legislar sobre las materias de la competencia estatal y controlar la administración del Estado.

En cuanto a la primera, muy pocas leyes han dictado los Estados pues, al haberse reducido las competencias estatales, materialmente no han tenido materias sobre las cuales legislar. Si se analiza la legislación de los Estados, esta se reduce generalmente, a las siguientes leyes: Ley de Régimen Político, reguladora del Poder Ejecutivo del Estado; Ley del Poder Municipal del Estado, con vigencia hasta 1978 cuando se dictó la Ley Orgánica de Régimen Municipal y que implicará una reforma total de las legislaciones estatales; Ley de División Territorial del Estado, en la cual se establecen los límites territoriales y la división político territorial en Distritos y Municipios; Ley o Código de Policía del Estado, con regulaciones vetustas que requieren de una reforma total; Ley de la Hacienda Pública del Estado; Ley de Contraloría; Ley de Carrera Administrativa que sustituyó en muchos casos a las Leyes de Jura-

mento y responsabilidad de empleados y a la Ley de Pensiones y Jubilaciones; Ley de Escudo, Sello e Himno del Estado; Ley de Becas; y Ley de Loterías y Rifas, ahora de dudosa constitucionalidad en virtud de lo atribuido al Poder Nacional.

Ahora bien, al redefinirse, clarificarse y ampliarse las competencias del Estado, ello implicará la necesidad del ejercicio de nuevas funciones legislativas por las Asambleas Legislativas.

En cuanto a las funciones de control debe señalarse que en general, han tenido una amplia regulación en las Constituciones estatales, aun cuando no han incidido sobre lo fundamental. El control ha sido siempre un control político posterior, salvo en relación a algunos contratos, y las Asambleas no han participado, realmente, en la conducción de los asuntos públicos.

En cuanto al control administrativo, este se ha reducido a ser un control fiscal, presupuestario e investigativo. Sin embargo, se insiste, las Asambleas Legislativas no han participado en la conducción y orientación del desarrollo económico y social de los Estados.

Por ejemplo, las Asambleas no han tenido participación, como órganos políticos que son, en la definición de las políticas y planes de desarrollo económico y social del Estado. En las leyes estatales se impone, por tanto, hacer participar a las Asambleas en esas políticas y planes, obligándose al Gobernador a formular un plan quinquenal de desarrollo cuyos lineamientos deben ser aprobados por la Asamblea.

Por otra parte, las Asambleas Legislativas deberían tener una mayor participación en el impulso y promoción del desarrollo regional del país, a cuyo efecto deben promover la participación del Estado en las regiones administrativas de las cuales formen

parte, así como aprobar los convenios regionales que celebre el Gobernador con otros Estados.

Por otra parte, y en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional de 5 de agosto de 1974, según la cual, el 50% del monto de lo que corresponda a cada Estado por situado debe invertirse coordinadamente con los Planes Nacionales, las Asambleas Legislativas deben aprobar los convenios que a tal efecto el Gobernador celebre con los órganos ejecutivos nacionales.

## 2. *La Administración del Estado*

Tradicionalmente, la Administración de los Estados ha tenido, en su concepción y regulación por las Constituciones Estadales, una enorme carga político-policial. Al reducirse progresivamente las competencias estadales, el Gobernador se ha venido configurando como un funcionario político, cuyas atribuciones son más políticas y de gobierno que administrativas. De allí que, en todos los Estados, las leyes reguladoras del Poder Ejecutivo y de su Administración se denominen leyes de Régimen Político.

Tres aspectos, al menos, deben destacarse en el régimen administrativo del Estado tal como se regula en la actualidad, y en relación a los cuales se plantean urgentes reformas, y que se refieren a la regulación del régimen jurídico de la Administración del Estado; a las actividades del Gobernador como agente del Ejecutivo Nacional y como Jefe del Ejecutivo Estadal; a las funciones y carácter del Procurador General del Estado; a la organización político-administrativa del Estado y a la Hacienda Pública Estadal.

A. *El régimen jurídico de la Administración del Estado*

Puede decirse que las Constituciones de los Estados no han previsto en sus normas, las regulaciones básicas del régimen jurídico de las Administraciones estatales; se han limitado, en general, a regular la figura del Gobernador y de los otros órganos del Poder Ejecutivo del Estado, pero no han previsto la normativa básica para guiar la acción administrativa conforme al principio de la legalidad.

En tal sentido, estimo que es precisamente en las Constituciones de los Estados, en las cuales deben establecerse las regulaciones básicas sobre los principios de organización del Estado. Así, los principios de jerarquía administrativa, de la competencia y de la descentralización funcional deben ser regulados expresamente, como garantía de legalidad, además de la exigencia del sometimiento de la acción de los órganos administrativos al ordenamiento jurídico y a la jerarquía de las normas. Asimismo, deben preverse las normas básicas que regulen la responsabilidad administrativa del Estado y de sus funcionarios.

En particular, debe preverse expresamente la posibilidad de la descentralización funcional de la Administración del Estado, mediante la creación de Institutos Autónomos y Empresas del Estado, con la debida participación y control de la Asamblea Legislativa que, en general, ninguna Constitución estatal ha contemplado.

Por último, y también en relación a la Administración del Estado, deben adaptarse las normas estatales a algunas regulaciones nacionales que inciden en la Administración estatal, tales como la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y la Ley Orgánica de Crédito Público dictadas en 1976.

B. *El régimen del Gobernador como agente del Ejecutivo Nacional*

Tal como lo precisa la Constitución Nacional, el Gobernador de los Estados tiene el doble carácter de agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva jurisdicción y de Jefe del Poder Ejecutivo del Estado.

Ciertamente que sus atribuciones como Agente del Ejecutivo Nacional deben ser reguladas por el Poder Nacional; sin embargo, estimo que en las Constituciones de los Estados deberían establecerse principios informadores de cuáles podrían ser las actividades, que en tal carácter podrían realizar, sometido su ejercicio, a lo que disponga el Ejecutivo Nacional.

En tal sentido deben establecerse normas programáticas en relación a las funciones del Gobernador como posible funcionario coordinador de la actividad de las unidades administrativas nacionales que actúen desconcentradamente en el Estado respectivo, así como sus actividades como agente del proceso de regionalización administrativa de la Administración Nacional. No hay que olvidar que la motivación central de la reforma del Decreto de Regionalización Administrativa de 1972 tuvo por objeto hacer participar a los Gobernadores en el proceso de regionalización y convertirlos en agentes de dicho proceso.

Por último, y también en su carácter de Agente del Ejecutivo Nacional en el Estado, debe preverse la posibilidad de participación del Gobernador en los órganos del sistema nacional de planificación del desarrollo económico y social.

Por supuesto, los actos administrativos del Gobernador del Estado, cuando actúe como Agente del Ejecutivo Nacional, deberán ser considerados como actos administrativos nacionales, y no estatales, a los efectos de su eventual impugnación.

### C. *El régimen del Gobernador como Jefe del Ejecutivo Estatal*

Las Constituciones estatales, en general, al regular las atribuciones y deberes del Gobernador, lo han hecho partiendo de su carácter de Jefe del Ejecutivo del Estado.

Dichas normas, clásicas en el campo administrativo, sin embargo, deben completarse. Por ejemplo, debe exigirse al Gobernador la elaboración de un Plan Quinquenal de desarrollo económico y social conforme a las orientaciones del sistema nacional de planificación, con el objeto de que se arraigue la planificación como una tarea normal de la Administración del Estado.

Por otra parte, debe ampliarse la potestad reglamentaria del Gobernador, de manera que no se la limite a los solos reglamentos ejecutivos, sino que abarque los reglamentos autónomos y de organización.

Por último, y conforme a la política nacional de participación, al Gobernador debe convertirse en uno de los principales agentes de la participación. Esta competencia, al atribuírseles a los Estados, tal como se ha visto, habrá de ser una de las que el Gobernador tendrá que asumir en el futuro.

### D. *El Procurador General del Estado*

Por otra parte, dentro de la Administración del Estado, debe clarificarse el papel y funciones del Procurador General del Estado. Como funcionario que tiene a su cargo la representación judicial o extrajudicial del Estado y la asesoría jurídica a los órganos del mismo, su nombramiento estimamos que no debe corresponder a la Asamblea Legislativa, sino al propio Gobernador, con la autorización de la Asamblea. Debe, así, seguirse la orientación de la

Constitución al regular las funciones del Procurador General de la República diferenciadas de las del Fiscal General de la República.

E. *La organización político-administrativa del Estado*

Dentro de las competencias de los Estados, está la de organizar sus poderes públicos, y en particular, su Poder Ejecutivo; sus Municipios y demás entidades locales; y su división político-territorial, en conformidad con la Constitución y las leyes nacionales. En ejercicio de esta competencia, las Asambleas Legislativas han dividido tradicionalmente su territorio, en Distritos y éstos en Municipios.

En cuanto al régimen de los Distritos y Municipios como demarcaciones político-administrativas de la Administración del Estado, las Constituciones estatales han regulado la figura del Prefecto de Distrito y del Prefecto de Municipio, como agentes del Ejecutivo estatal en sus respectivas jurisdicciones. Se hace necesario ahora, con motivo de la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, regular, establecer una división territorial adicional de los Municipios, en Comunas, a los efectos de la actuación administrativa estatal.

En cuanto al régimen de los Municipios de los Estados, como entidades políticas, todos los Estados deben dictar nuevas leyes o códigos orgánicos del Poder Municipal, para adaptar las regulaciones legales a lo establecido en la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1978, y ampliar sus previsiones, particularmente, en cuanto concierne a la participación política a nivel local.

F. *La Hacienda Pública Estatal*

Por último, el régimen jurídico de los Estados, tradicionalmente ha abarcado la regulación de la Ha-

cienda Pública estatal, conforme a las orientaciones constitucionales.

Las normas estatales, sin embargo, y con vista de las nuevas competencias tributarias que se prevén, deben regular los principios básicos del sistema tributario estatal para su adecuación al sistema nacional. Por otra parte, en vista de las previsiones de las leyes orgánicas nacionales de Régimen Presupuestario y de Crédito Público, las normas hacendísticas estatales deben adaptarse a sus regulaciones.

La institución de la Contraloría General del Estado, por otra parte, debe ser objeto de nuevas regulaciones que tengan en cuenta las nuevas orientaciones que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1975 ha establecido, particularmente en cuanto al control de gestión sobre la acción administrativa.

## V. CONCLUSION

La reforma de los Estados de nuestra Federación, no es tarea fácil. No sólo se requiere transformar casi totalmente una vetusta legislación producida hace muchos años por nuestras Asambleas Legislativas, sino que se impone dotar a los Estados de nuevas competencias sustanciales que le den real sentido a su autonomía. De nada vale una autonomía, cuando ella es inútil.

Los Estados, por otra parte, desde el punto de vista de su gobierno y administración, requieren de una reforma administrativa profunda, la cual, puede decirse, no se ha producido nunca. Los Gobernadores han venido heredando arcaicas estructuras y procedimientos, y los remedios introducidos no han dado los resultados queridos. Estamos, quizás, en el momento adecuado para iniciar estas reformas.

Sólo reforzando y revitalizando las estructuras políticas y administrativas de los Estados es que se podrá, realmente, descentralizar este país. Venezuela, lo hemos dicho en otra oportunidad, tiene que correr el riesgo de la descentralización, para que pueda producirse un efectivo desarrollo por dentro del país. Pero para que descentalicemos políticamente al Estado nacional, tenemos que estructurar las instituciones políticas y administrativas que sirvan de recipiendarias de los efectos descentralizados, es decir, debemos responder a la pregunta de

hacia dónde vamos a descentralizar. Estoy convencido de que son los viejos Estados de nuestra Federación, las instituciones políticas y administrativas que, en el corto y mediano plazo, deben servir de destinatarias de los esfuerzos de descentralización política. Por ello, pienso, hay que reforzarlos. Sólo con estructuras político-territoriales fuertemente descentralizadas, es que paralelamente podemos plantearnos, con éxito, aquel proceso de regionalización, en cuya concepción inicial tanto empeño pusimos diez años atrás, y que, en el largo plazo, podrá dar origen a una nueva división político-territorial del país.

CUARTA PARTE

La Reforma del Régimen Local y la  
Nueva Ley Orgánica de  
Régimen Municipal

## I. INTRODUCCION

Políticamente, sin duda, en 1978 se generó una gran expectativa con motivo de la sanción y promulgación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal del 18 de agosto de 1978. El país tenía una gran esperanza por las promesas renovadas de los partidos políticos, como resultado de la crisis que, en el campo local, se observaba en el país y cuyo ejemplo más patente había sido el caso del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

La Ley Orgánica del Régimen Municipal se había anunciado como la gran solución de los problemas del ámbito local en Venezuela; su proyecto había sido presentado al Congreso en la década de los sesenta y sólo había sido, en 1977, cuando su discusión se reactualizó.

Después de analizar la Ley, hemos, sin embargo, llegado a la conclusión de que la misma no es todo lo bueno que podría haber sido para la necesaria reforma del régimen local en Venezuela. Creemos, en términos generales, que la Ley no soluciona nada, que más bien consolida más o menos la situación anteriormente existente y que no conlleva una reforma del régimen local tal como la necesita nuestro país.

Si podemos resumir en pocas palabras la relevancia socio-política de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, habría que decir que se caracteriza porque consolida la deformada situación existente al

momento de su promulgación. La Ley, salvo algunas normas aisladas, no beneficia a la comunidad, ni beneficia al gobierno local; beneficia más bien a los partidos políticos que normalmente han usufructuado las caducas estructuras locales. La Ley, por tanto, no es un factor de cambio en el ámbito local, sino más bien, en términos generales, es un instrumento de estancamiento de las estructuras locales. Esta, que es mi conclusión, quiero analizarla en dos partes: en primer lugar, quiero referirme, en general, a la necesidad de una reforma del régimen local, y a cuál es el significado del Régimen Local y de su reforma; en otras palabras, tratar de precisar qué debemos exigirle a una reforma del régimen local; y en segundo lugar, me detendré a estudiar algunos de los aspectos centrales de las medidas de reforma que tiene la Ley Orgánica. En la conclusión insistiré en las fallas fundamentales de la misma.

## II. LA NECESARIA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL

Ante todo creo que no es necesario insistir en una situación que parece evidente: la crisis del municipalismo, no sólo en nuestro país, sino en el mundo actual. Muy pocas personas, en efecto, creen en las estructuras locales; y lo que hay es más bien, conciencia de que hay una insuficiencia administrativa en el ámbito local. Pero el problema no sólo es de carácter administrativo, sino que también creo que hay conciencia de la insuficiencia política del ámbito local. ¿A quién representan los Concejos Municipales? ¿Quién se siente representado por los Concejos Municipales? Estas preguntas son, sin duda, una constante en la opinión pública, generada incluso por los propios partidos políticos que operan en la actualidad en el país. Los Municipios, puede decirse, han llegado en Venezuela, a su nivel de incompetencia. Por ello se ha planteado, sin duda, la necesidad de una reforma del régimen local. Pero hablar de una reforma del régimen local, exige plantearnos, en primer lugar, algunas de las siguientes interrogantes: ¿qué son los Municipios?, ¿para qué sirven o pueden servir los Municipios?, ¿son éstos necesarios en el ámbito político y en el ámbito administrativo?, ¿deben eliminarse?, o ¿podemos prescindir de ellos?

## 1. *El sentido de las estructuras locales*

La Constitución vigente de 1961, con una visión que ha rebasado a los políticos actuales, establece un principio fundamental respecto a los Municipios, que todavía no hemos llegado a interpretar: habla de que los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización del país; y por otra parte, atribuye a los Municipios, una serie de competencias dentro de la distribución que hace en el esquema del Estado Federal, que denomina "materias propias de la vida local".

De manera que hay dos problemas planteados en torno a la reforma de las estructuras locales y a la necesidad de estas estructuras locales: por una parte, un problema político: ¿qué debe entenderse por la expresión de que los Municipios son unidades políticas primarias y autónomas en el ámbito de la organización nacional?; y por otra parte, el análisis de estas materias propias de la vida local, que plantea un problema de carácter administrativo.

De manera que hablar de la necesaria reforma del régimen local, y del sentido de las estructuras locales, nos plantea dos aspectos: ¿cuál es el sentido político de una reforma del régimen local? y luego, ¿cuál es el sentido administrativo de esa reforma?

### A. *El sentido político*

Para hablar del sentido político quizás tenemos que recordar cuál es el inicio de esta institución que es el Municipio. En efecto, no debemos olvidar, que el Municipio, en el origen de nuestra República, fue "el Gobierno". No había otro gobierno que el gobierno del Cabildo, es decir, que el gobierno local. Basta recordar que quien inició la Independencia de este país fue el Cabildo de Caracas; y este mismo Cabildo fue el que llamó a los otros Cabildos de

la Capitanía General y del resto de América Latina a sumarse al proceso independentista.

El Estado que surge en la Constitución de 1811, es un Estado disgregado en autoridades locales, en Ciudades que eran a la vez Estados, y estas Ciudades-Cabildos eran las que gobernaban. Allí residía el Gobierno de esta naciente República, y sin duda, en esa disgregación inicial está una de las causas de la caída de la Primera República, acompañada de la debilidad de las estructuras nacionales.

Pero una vez integrado este país, una vez construido el Estado Nacional, no se puede seguir pensando en el Municipio, como lo que fue. Sin embargo, es todavía lo que se sigue pensando cuando hablamos de Municipio.

Hoy por hoy, ya está superado el criterio de que el Municipio es anterior al Estado; al contrario, el Municipio es parte de la estructura del Estado, y una parte que, precisamente, debería servir de comunicación entre el ciudadano, el elector, y las estructuras estatales. Sin embargo, el Municipio no sirve para ese fin.

Desde el punto de vista político, en efecto, la realidad actual de este país nos muestra que hay un enorme abismo entre los niveles estatales y el elector o los ciudadanos. El Municipio debería ser uno de los medios de comunicación del ciudadano con las estructuras políticas; sin embargo, insisto, no constituye, en la actualidad, ese medio de comunicación del ciudadano hacia los niveles superiores del Estado.

En este sentido, el Municipio debería ser el medio por excelencia de participación política; el medio, si se quiere, para la reconquista del Estado por los ciudadanos. El Estado se les ha escapado a los ciudadanos; se les ha ido muy lejos a los ciudadanos, y precisamente, la pieza para la reconquista del Po-

der y del Estado por el elector, por los ciudadanos, debería ser el Municipio.

Hoy por hoy pienso que está superado el concepto del gobierno local propio del siglo pasado, que partía de la idea de que el Municipio era la unidad, no sólo autónoma sino autárquica, que tenía competencias, poderes normativos, poderes tributarios, poderes administrativos, poderes políticos propios, sin vinculación al Estado.

Pienso que el concepto actual del gobierno local y del régimen local, debe ser el de la participación política, el del instrumento para el ejercicio de la democracia, el de la vinculación de la comunidad con las estructuras políticas. Precisamente, dentro de esta idea, en el Proyecto que en 1977 sirvió de base para la discusión y sanción de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se había enunciado, en los primeros artículos, la noción de vecindad como base de esa unidad política-primaria del país; y es quizás en esta noción de vecindad, en la idea de comunidad, donde debería estar la clave de una reforma política del régimen local.

Bajo este ángulo de la participación política como elemento para la reforma del régimen local, pienso que para un efectivo gobierno de los intereses locales (locales entendidos como vecinales), deberían existir niveles político-territoriales menores que los actuales Distritos y que los actuales Municipios.

Debería haber un mecanismo para que en cada comunidad, en cada vecindad, en cada barrio, en cada urbanización existan representantes netamente locales, elegidos por las propias comunidades. En la actualidad, esto sucede muy incipiente y parcialmente así, pero sin ninguna institucionalización política y con el sólo reconocimiento formal de su existencia por la Ley Orgánica recientemente promulgada. En las urbanizaciones, por ejemplo, se eligen a las Juntas Directivas de las Asociaciones de residen-

tes y vecinos, y en los barrios de Caracas se eligen o designan, sus propias autoridades distintas a las formalmente constituidas por los Concejos Municipales o Juntas Comunales.

En todos estos casos, la realidad fáctica nos muestra que han comenzado a actuar, como autoridad, organismos que no son "autoridad" formalmente establecida; y cómo, inclusive, se han venido constituyendo en efectivos mecanismos de control y defensa de los intereses de esas comunidades y vecindades. Sin embargo, lo absurdo y lo paradójico es que muchas veces se han convertido en instrumentos de control, pero frente al Poder Municipal, para defenderse de la autoridad municipal; cuando debería ser todo lo contrario, que la autoridad municipal tendría que ser el instrumento de defensa de esos intereses locales o comunales.

De manera que esta idea de la participación política, que creo debe estar en el fondo de la reforma del régimen local, exige todo un esfuerzo de organización política nacional, de organización de las estructuras políticas para la participación, comenzando por ese nivel comunal, local, vecinal. Bajo este ángulo quizás, habría que establecer, más mecanismos locales de participación, con ámbitos territoriales menores a los actuales que están regulados en la Constitución Nacional y que repite la Ley Orgánica; quizás deberíamos llegar a mecanismos de participación todavía más atomizados que las deficientes estructuras locales actuales, dentro de las estructuras políticas del país.

La idea de que el Municipio debería ser la unidad política primaria en la organización política nacional, en definitiva, debería actualizarse a nivel local o municipal, mediante el establecimiento de efectivos mecanismos de participación política. En la actualidad, al contrario, los Concejos Municipales que existen y seguirán existiendo a nivel de Distrito,

no son instrumentos de participación política; no representan, efectivamente al elector; no representan, efectivamente al pueblo. Como consecuencia de esta insuficiencia, se han convertido en centros de poder partidista y de reparto de burocracia partidista, y en muchos casos, inclusive, en la fuente de supervivencia de ciertos partidos políticos, que a nivel local y con los presupuestos locales, normalmente pagan sus activistas.

La crisis del régimen local, por lo tanto, políticamente, debería conducir a la necesidad de hacer del Municipio y del régimen local, un instrumento efectivo de participación, para lo cual hoy no sirve. Podría decirse, en este sentido, que el Municipio no sirve para lo que debería servir, es decir como un medio de participación política; y que, en cambio, sirve para lo que no debería servir, es decir, como alimento pura y simplemente, a burocracias de carácter partidista.

#### B. *El sentido administrativo*

Pero el problema no es sólo político; también hay un problema administrativo envuelto en la reforma del régimen local, es decir, el Municipio tiene también una connotación de carácter administrativo.

En efecto, el Municipio es, desde el punto de vista administrativo, una división político-administrativa del Estado; es una estructura y una unidad administrativa dentro de las estructuras globales del Estado, que debería tener por objeto la atención a los servicios de la comunidad. Pero no de comunidades aisladas, como pudieron ser durante el siglo pasado, con tendencia a la autarquía y a la autosuficiencia, a la autonomía absoluta de carácter normativo, tributario, fiscal, y administrativo; sino de niveles inferiores del Estado para la atención de los asuntos locales. Esto, por supuesto, debería obligarnos a replantear al problema de la determinación

de las materias propias de la vida local en nuestro país. ¿Qué es realmente vida local, en un país que dejó de ser rural, pues el 80% de su población es urbana?, ¿cuáles eran esas materias de la vida local durante el siglo pasado, o en los años cuarenta?, ¿cuáles son las materias de la vida local en la Venezuela del año 79?, ¿es realmente este país, el mismo de hace 30 años?, ¿podemos manipular las estructuras locales con los mismos criterios, no ya del siglo pasado, sino de los años cuarenta o cincuenta?, ¿son inmutables estas materias propias de la vida local a las que se refiere la Constitución? No olvidemos, inclusive, que la Constitución se redactó hace 18 años, y algunas materias propias de la vida local que allí se identifican, si las analizamos hoy, no resisten realmente la menor crítica, pues muchas de ellas dejaron de tener tal carácter.

En efecto, la Constitución y la Ley Orgánica enumeran como materias propias de la vida local, entre otras, el Urbanismo. Ahora bien, cómo podemos sostener que el urbanismo sea un problema estrictamente local. El urbanismo dejó de ser un problema local en un país donde, como se dijo, el 80% de su población, es urbana. El urbanismo es, realmente, un problema nacional, un problema de ordenación del territorio; un problema de delimitación, por ejemplo, de grandes ciudades; de dónde deben localizarse los asentamientos urbanos.

Pero la Constitución y la Ley Orgánica, además, hablan de los abastos y de la circulación como problema local. Imaginémonos a los Concejos Municipales emitiendo placas para los vehículos! El problema de la circulación, salvo a nivel de policía, no es un problema local, es un problema nacional. La cultura también se enumera dentro de las materias propias de la vida local, junto con la salubridad; la asistencia social; los Institutos populares de crédito, el turismo y la policía municipal. Muchas de

estas materias, sin que realmente pierdan su connotación local, en ciertos aspectos, dejaron, sin embargo, de ser puras materias de estricto orden local.

Debe advertirse, por otra parte, que todas estas materias, de acuerdo al texto constitucional, son de competencias concurrentes, es decir, ninguna de estas materias es exclusivamente local; la propia Constitución atribuye competencias en estos mismos aspectos al Poder Nacional. Sin embargo ha habido una absoluta insuficiencia en la delimitación de las competencias entre los ámbitos nacionales y locales en estas materias. Por eso, pienso que antes que dictar una Ley Orgánica del Régimen Municipal era más necesario dictar la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística; la Ley Orgánica de los Transportes; reactualizar la vieja Ley de Sanidad Nacional, etc., es decir, antes que una Ley Orgánica del Régimen Municipal que no ha solucionado los problemas administrativos locales, era y es necesario dictar Leyes Nacionales, que delimiten la competencia entre el ámbito nacional y el ámbito local, en estas llamadas materias propias de la vida local.

En todo caso, el Municipio, hoy, se nos muestra como insuficiente para atender esas materias que la Constitución denomina propias de la vida local, en forma aislada; por eso pienso que, así como desde el punto de vista político, la reforma de las estructuras locales debe llevar a una mayor atomización para buscar una mayor participación de los ciudadanos en el poder político; desde el punto de vista administrativo, debe buscarse el fenómeno contrario: antes que una mayor descentralización y una mayor atomización, debemos buscar, al contrario, una mayor concretación, una mayor fusión de entidades, a los efectos de que estas puedan atender adecuadamente, las funciones que pueden manejarse administrativamente a nivel local. En los Municipios urbanos por ejemplo, además de establecerse estos mecanis-

mos políticos inferiores, tendrá que establecerse una autoridad local única para todo el ámbito urbano. No puede darse el supuesto absurdo de que una ciudad, por ejemplo, como Caracas, esté atendida por 2 autoridades locales que se pelean, y se boicotean entre sí. En los Municipios rurales, en cambio, habrá que establecer mayores ámbitos territoriales, para que puedan tener una entidad suficiente que les permita mantener una administración racional, eficaz y efectiva de los servicios y de las materias que les puedan corresponder.

No podemos olvidar, al hablar de reforma del régimen local en nuestro país, cuál ha sido la orientación universal de la reforma del régimen local en el mundo y particularmente en Europa. Esta orientación está caracterizada por la fusión de Municipios, y como ejemplo, basta citar el caso de Suecia, que de 1.307 municipalidades pasó, en los años sesenta a 280 municipalidades; de Dinamarca, que de 1.388 municipalidades pasó, en 1974, a 274 municipalidades; de Inglaterra, en la reciente reforma del régimen local de hace 4 años, que de 1.175 entidades locales, pasó a 332 entidades locales; y de Holanda, que de 1012 municipalidades pasó a 862 municipalidades. Fenómeno igual se ha presentado en todos los países socialistas donde la tendencia ha sido hacia la fusión de estas entidades locales para poder, desde un punto de vista administrativo, asegurar que ellas puedan atender las necesidades de esa vida local. En Francia, una reciente Ley de 1971 sobre fusión de entidades locales, es decir, de las comunas, ha iniciado, aún cuando tímidamente, el proceso de fusión de las mismas. No hay que olvidar que en Francia hay 37.000 municipios, por lo que, recientemente, se han producido sólo 1.106 funciones de entidades locales.

En nuestro país, si todavía pretendemos reformar el régimen local, no podemos olvidar cuál ha sido

la experiencia y la tendencia general en esta materia de reforma del régimen local, en el ámbito comparado.

## 2. *Las exigencias de una reforma de las instituciones locales*

Ahora bien, que exigencias plantea en Venezuela la reforma de las estructuras locales desde el punto de vista político y desde el punto de vista administrativo?

En Venezuela, para el año 1979, cuando se realizan por primera vez elecciones municipales separadas, habían 711 Municipios y 191 Distritos, es decir, se eligieron concejales para 191 Distritos, y éstos Distritos estaban divididos en 711 Municipios.

Partiendo de esta realidad, la principal exigencia de la reforma de las estructuras locales debería ser, por una parte, crear más entidades locales como mecanismos de participación política, e inclusive, por ejemplo, darle a las desaparecidas Juntas Comunales, no el carácter que tenían de órganos delegados de los Concejos, que las nombraban y removían directamente, sino de entidades electas directamente por la comunidad. Es decir, desde el punto de vista político, tendríamos que organizar, para la participación, a las entidades locales, con mecanismos electivos de menor nivel; y por otra parte, desde el punto de vista administrativo, tendríamos que crear niveles administrativos superiores, intermedios entre esas estructuras participativas locales y los poderes estatales o nacionales.

Los Municipios, por otra parte, son parte de la administración del Estado, y deben ser en este sentido, mecanismos de administración del desarrollo. Por ello se hace necesario encuadrar, también, a los Municipios, dentro de una política de regionalización del país, lo cual no está presente en la Ley

Orgánica del régimen Municipal. Por otra parte, es necesario crear entidades locales a nivel metropolitano, para las grandes comunidades urbanas, elemento que sí puede considerarse como un aporte positivo de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Por otra parte, resulta necesario estructurar a los efectos administrativos, grandes entidades locales de carácter rural. En definitiva, en materia de régimen local, la reforma debe tender, a la vez, a una descentralización política y a una centralización de carácter administrativo.

Pero desde el punto de vista político, hay otro aspecto que plantea la reforma del régimen local, y es el sistema de elección de las autoridades locales, sea cual sea el nivel en el cual se establezcan, es decir, sea que se establezca la elección a nivel de Juntas Comunales o entidades políticas menores, sea que la elección se efectúe tal como ahora está previsto en el mismo nivel de los Concejos Municipales de los Distritos de la República. Es necesario, pienso, reformar el sistema de elección de las autoridades locales que hoy existe y que se ha aplicado en los últimos años, y que está basado en el sistema de representación proporcional, a través de listas cerradas. Mediante este mecanismo, en las recientes elecciones de 1979 se designaron 25 Concejales para el Concejo Municipal del Distrito Federal y desde 7 a 17 Concejales en los diversos Concejos Municipales del país, lo que significó que en dicha oportunidad se eligieron 1.475 funcionarios municipales. Ahora bien, ¿cuál ha sido el resultado de esta elección por el sistema de representación proporcional del nivel local?

Por una parte, en mi criterio, ha alejado a los representantes electos del elector; el sistema electoral los aleja de la comunidad, pues en la elección de los concejales operan y actúan las burocracias partidistas, y la elección se convierte en una elección

indirecta, y mediatizada. Los electores, realmente, no eligen a los Concejales; estos los designan directamente las burocracias partidistas, a través de sus mecanismos internos, y muchas veces un puesto de Concejal es el premio al activismo político y no el premio a la representatividad comunal o vecinal.

Ahora bien, para que se logre una efectiva participación política a nivel local, estimo que habría que establecer, en lugar de sistema de representación proporcional de las minorías, un sistema de elección uninominal, mediante el cual se elijan individualmente y uninominalmente a los representantes locales. Esto ya se propuso en un proyecto de Ley Orgánica del Sufragio presentado al Congreso por el Consejo Supremo Electoral en el año 1969, Ley que, por supuesto y lamentablemente, al llegar al Congreso, fue modificado y se eliminó todo vestigio de la búsqueda de una reforma política de este tipo para la elección de los Concejales.

No debemos olvidar que si bien la Constitución establece como un principio fundamental del sistema electoral, el sistema de sufragio de representación proporcional, esto lo hace a nivel de elecciones para autoridades nacionales y estatales, pero no establece, en ninguno de sus artículos, que la elección a nivel local, deba hacerse mediante la aplicación del sistema de representación proporcional. La Constitución, en este aspecto de la elección a nivel local, deja abierta, a la regulación del legislador, el sistema electoral. Por eso pienso que, precisamente, una de las propuestas y reformas políticas de mayor importancia que debería tener una Ley Orgánica de Régimen Municipal, es el cambio del sistema de elección y establecer una elección uninominal de los Concejales, en lugar de esta elección por listas cerradas de representación proporcional, que bloquea toda iniciativa del elector.

Pero también la reforma debería tener un aspecto administrativo que debería implicar el establecimiento de un sistema de administración y gobierno municipal que diferencie, con precisión, las funciones estatales que se cumplen a nivel local. En efecto, a nivel local hay, básicamente, dos funciones: la función legislativa y la función administrativa, ya que no hay función judicial, porque ésta fue nacionalizada hace ya muchos años en nuestro país. El sistema tradicional en Venezuela implicaba una mezcla, en un Concejo Municipal como órgano colegiado local, de funciones legislativas y administrativas; los Concejos Municipales eran y todavía son, a la vez, legisladores y administradores. Inclusive, en una misma sesión de un Concejo Municipal, se discute indistintamente, una ordenanza, se otorga una beca, se aprueba un contrato o se concede un permiso remunerado a un funcionario municipal.

La consecuencia de un organismo que es a la vez legislador y a la vez administrador, es que lamentablemente no todo se resuelve porque sea bueno o malo para la comunidad; sino que, en general, los asuntos se resuelven por mayoría, por los convenios abiertos o cerrados, entre los Concejales, que conllevan a la negociación de votos como mecanismo normal de decisión a nivel local. El voto normalmente se negocia; no se da porque sea realmente conveniente lo que se está votando o porque realmente sea adecuado lo que se está negando, sino porque forma parte de un intercambio de apoyos, aun cuando ello no implique necesariamente que haya soborno. Sucede algo similar a lo que acontece en el mundo internacional: en general, los países votan en las asambleas internacionales teniendo casi siempre una contrapartida que se negocia.

A nivel local, en todo caso, este sistema de administración colegiada ha conducido a que los organismos locales, en muchos casos, se coloquen de es-

paldas a la comunidad, pues lo que no tiene dividendos políticos, generalmente, ni se trata ni se discute.

El sistema venezolano tradicional de fusión en un sólo órgano local colegiado de funciones legislativas y administrativas, había sido una copia, hasta cierto punto, del sistema francés. De acuerdo a este sistema, en cada Comuna existe una asamblea deliberante, designada por elección popular, que asume la plenitud de todos los poderes locales y municipales; una asamblea que elige de su seno un órgano unipersonal, que es el Presidente Maire, pero que a la vez que Presidente del Concejo, es representante y agente del Poder central, debido al creciente centralismo francés. Nosotros habíamos copiado la figura, salvo este último aspecto: copiamos la figura de la asamblea elegida, la figura de una Asamblea (Concejo) que designa de su seno un representante para que haga las funciones del Presidente, pero conservando el Concejo todos los poderes; y luego, le hemos quitado el que el Presidente de dicho organismo sea un órgano o agente del poder central a nivel local, por la creciente autonomía municipal que hemos tenido.

Ahora bien, pienso que debería realizarse en el futuro un gran esfuerzo para establecer una diferenciación funcional a nivel local, de manera que haya un Concejo Municipal electo, pero exclusivamente de carácter legislativo y deliberante; y a la vez, un organismo administrativo, *también electo*, pero separado del órgano deliberante. En esta forma llegaríamos a la figura del Alcalde, perfectamente admisible, pero electo directamente como autoridad administrativa y de gobierno local, separado del Concejo Municipal, que funcionaría como cuerpo deliberante para resolver los asuntos legislativos de carácter local.

Pienso que la reforma administrativa del ámbito local debería orientarse en este sentido, y no debe olvidarse que ya, en 1968, se propuso esta reforma en nuestro país, en el Primer Congreso Venezolano de Cooperación Intermunicipal. En dicho Congreso se discutió un Proyecto de Ley Orgánica del Poder Municipal que estableció que el Gobierno Municipal, estaría formado por un Concejo Municipal, *como órgano de carácter legislativo, deliberante y de control de la administración municipal*, electo por votación popular, y un órgano ejecutivo, designado o elegido según el ámbito de la población municipal; pero en Municipios que tuviesen más de 100.000 habitantes, debían ser siempre electos. En esta forma, aquél proyecto consagraba la separación de funciones legislativas y administrativas, en manos de autoridades electas por sufragio universal, directo y secreto.

### III. LOS LINEAMIENTOS DE LA LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL

#### 1. Aspectos Políticos

Desde el punto de vista político, la ley comienza por repetir las normas constitucionales relativas a los municipios como unidad política primaria y autónoma (art. 3), pero sin referencia a los criterios "vecinales" que traía el proyecto que se discutió en 1977.

Por otra parte, la Ley se refiere al número y al nivel de las autoridades locales, las cuales deben existir en todo espacio con más de 12.000 habitantes, que tenga un territorio continuo y tenga un centro poblado de 2.500 habitantes (art. 15). Esta norma, de aplicarse, quizás produciría la reducción de los Municipios tal como hoy existen, pero también podría aumentar las autoridades municipales (Municipalidades) que existen hoy a nivel de Distrito. Como consecuencia se reducirían los 711 Municipios existentes y se aumentarían las 191 autoridades locales a nivel de Distrito actuales. Sin embargo, esta reforma ni satisface el necesario aumento de las autoridades políticas locales para asegurar la participación, ni satisface la necesidad de estructurar autoridades territoriales de cierta magnitud para asegurar una adecuada administración. Más conveniente, desde el punto de vista de la participación y representatividad política, quizás, era el Proyecto de 1977, el cual establecía, como límite mínimo de población para los municipios, 6.000 habitantes

En materia de elección de los concejales, la Ley aparte de permitir la elección separada de la elección presidencial y de la elección nacional, lo cual constituye un aspecto positivo, no dice nada sobre el sistema electoral, es decir, remite a la determinación si debe ser mediante representación proporcional o uninominal a lo que establezca la Ley Orgánica del Sufragio (art. 30); ésta, a la vez, regulaba la materia transitoriamente, precisamente, mientras se dictaba la Ley Orgánica del Régimen Municipal, exigiendo la aplicabilidad del principio de la representación proporcional. Estimamos que una de las fallas de la Ley, está en que parte de la presunción de que la elección seguirá siendo mediante el sistema de representación proporcional y abandona la idea de la elección uninominal, para nosotros esencial desde el punto de vista de la reforma política local.

Por otra parte, desde el punto de vista político, la Ley otorga a los Concejales una especie de fuero parlamentario, ya que señala que no son responsables por los votos y opiniones que emitan en las deliberaciones (art. 51). Esto es inconstitucional; creo que a nivel de los Diputados y Senadores, como la Constitución lo consagra, se trata de una norma positiva; sin embargo, parece desmedida la tendencia que se observa de llevar este fuero parlamentario nacional al nivel local, sobre todo cuando, como hemos dicho, el Concejo Municipal no sólo es un órgano deliberante y de control, sino administrativo.

Pero una de las fallas fundamentales de la Ley está en su concepción del gobierno local. La Ley se basa, en efecto, en la estructura tradicional: un Concejo Municipal "deliberante, normativo y administrativo" (art. 30), y si bien señala que en algunos casos debe haber, también, un órgano ejecutivo municipal, que se llama el "Administrador Municipal", éste lo designa el propio Concejo. Además, no hay

que pasar por alto que en la propia Ley, se atribuyen "funciones administrativas" tanto al Concejo como al tal Administrador Municipal lo que, sin duda, será una fuente permanente de conflictos entre el Administrador Municipal y el Concejo Municipal. Esta indiferenciación de funciones administrativas surge, por otra parte, de varias normas de la Ley. En efecto, conforme al mismo, el Administrador Municipal tiene competencias para suscribir contratos en representación del Municipio, siempre previa aprobación del Concejo; pero el Concejo puede autorizar directamente al Síndico para lo mismo en representación del Municipio.

En esta forma, la Ley admite dos formas de comprometer contractualmente al Municipio: la del Concejo a través del Síndico, y la del Administrador Municipal, con la aprobación, siempre, del Concejo. Por otra parte, este Administrador Municipal, aparece, siempre, como un delegado del Concejo, en una especie de sistema parlamentario de Gobierno local, donde el ejecutivo depende totalmente del órgano deliberante y donde no puede actuar, sin la confianza del órgano deliberante. Este Administrador Municipal, cuyo nombramiento no es revocable, salvo causas expresas de remoción, en lugar de mejorar el problema administrativo actual, puede ser el inicio de graves conflictos administrativos a nivel local.

Por otra parte, la Ley Orgánica consolidó la situación anterior de 7 Concejales para los Concejos Municipales del país; pues si bien establece una diferenciación, según la población de las entidades locales, que va desde 17 Concejales a 7 Concejales para la autoridad local, resulta que pocas poblaciones y comunidades (49) tendrán la población suficiente para tener más de 7 Concejales. En definitiva, no estamos en presencia de una reforma fundamental.

En cuanto a las Juntas Comunales, que podrían ser ese inicio de instrumento de participación polí-

tica a nivel local, el proyecto de Ley que se discutió en 1977, consolidaba la situación anterior: Juntas Comunales designadas por el Concejo Municipal, que no provenían de la comunidad y, por tanto, mal podían representar los intereses de esa comunidad ante la autoridad local. La Ley aprobada, sin embargo, ni siquiera siguió esta orientación, y eliminó a las Juntas Comunales.

## 2. Aspectos Administrativos

Desde el punto de vista estrictamente administrativo, la Ley trae una serie de normas que creo vale la pena destacar. En general estimo, conforme a lo antes señalado, que la Ley agrava la situación administrativa anterior, porque establece un sistema administrativo básicamente por el propio Concejo Municipal, por el órgano deliberante, consolidando un sistema de "administración por comisión" superado en la Administración Pública contemporánea de hace siglos, pero con una variante, basada en la adopción del llamado Sistema Norteamericano del Gerente Municipal.

Este sistema norteamericano de Administración y Gerente Municipal, consiste en lo siguiente: La entidad local es dirigida, siempre, por una Comisión compuesta de 5 a 9 miembros, según la población de la entidad, que se designan por elección popular. El *manager* es nombrado por la Comisión Municipal, quien puede también removerlo en cualquier momento. Este es el sistema de Administrador Municipal que ahora adopta la Ley, el de la figura del *Manager* Municipal norteamericano, pero con una variante: en los Estados Unidos de Norteamérica, el sistema de *Manager*, implica que si bien el Gerente es nombrado y puede ser removido por la Comisión Municipal, sin embargo, es presidente de la Comisión Municipal y es el único órgano administrativo

de ámbito local, teniendo la Comisión estrictamente competencia de carácter normativo. La Ley Orgánica de Régimen Municipal ha querido importar el Sistema de *Manager* Municipal, pero deformándolo, dándole al Concejo Municipal competencias en materias administrativas, además de las que asigna al Administrador Municipal, lo cual, sin duda, ocasionará mayores conflictos administrativos que los actuales.

Por otra parte, la Ley si bien establece la figura del Administrador Municipal, señala que en poblaciones con menos de 50.000 habitantes no habrá el tal Administrador Municipal (art. 62), pues en esos casos será Administrador el Presidente del Concejo Municipal, con lo cual lo único que se logró fue la consolidación de la situación anterior.

Conforme a la Ley, (arts. 36, ords. 3, 4 y 65, ord. 2) ambos órganos, Concejo Municipal y Administrador pueden nombrar funcionarios públicos con lo que se repetirá el tradicional conflicto existente en el Distrito Federal, donde tanto el Gobernador como el Concejo Municipal nombran funcionarios, y como consecuencia, tanto la Gobernación como el Concejo Municipal tienen sus burocracias y administraciones paralelas. Con el texto de la Ley se están reproduciendo esos conflictos a todos los niveles locales. Ni hablar, en todo caso, del sólo conflicto de intereses que habrá en el Concejo Municipal para el nombramiento del Administrador Municipal( art. 36, ord. 2).

En todo caso, la Ley trae algunas innovaciones de carácter administrativo importantes, las cuales se señalaron al inicio, y son, por una parte, la regulación legal, por primera vez en nuestro país, de la figura de la Mancomunidad (art. 26) que tiende a la integración de Municipios sin que éstos desaparezcan, para la atención común de ciertos servicios; y, por la otra, la figura también muy importante, de

los Distritos Metropolitanos (art. 2) que sigue la orientación de las figuras de "federaciones de municipios", que ha caracterizado la reordenación de las grandes áreas metropolitanas del mundo, y que permite un Gobierno local a 2 niveles: un nivel superior que tiene competencias generales para el ámbito territorial mayor, metropolitano, y un nivel local, compuesto por entidades locales para la competencia limitada.

En cuanto al problema de las competencias o materias propias de la vida local, pienso que la Ley no resuelve nada; al contrario repite y desarrolla las regulaciones de carácter constitucional, sin resolver el problema de las competencias concurrentes. Sin embargo, se insiste, la resolución del problema de las competencias concurrentes entre el Poder Nacional y el Poder Local respecto de estas llamadas materias propias de la vida local, en realidad depende no de esta Ley Orgánica del Régimen Municipal, sino de las leyes nacionales que regulen el ordenamiento urbanístico, el transporte, la policía nacional, la cultura, el abastecimiento, etc., etc.; es decir, depende de una regulación nacional, aún no dictada, por lo que la Ley no ha resuelto absolutamente nada, al repetir las competencias constitucionales. Queda a salvo la regulación transitoria de algunas normas relativas al urbanismo y a los cambios de zonificación, las cuales dan, por otra parte, una participación importante a las Juntas de Vecinos.

#### IV. ALGUNAS CONCLUSIONES

##### 1. *La Ley Orgánica de Régimen Municipal no soluciona la crisis municipal*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal sancionada en agosto de 1978 consideramos que no soluciona absolutamente nada, respecto a la crisis municipal; crisis que algunos se empeñan en negar, sólo para justificar una Ley que, en definitiva, será un fraude al país, porque con ella se pretenden solucionar problemas que, no solo no se van a solucionar, sino que se van a consolidar y regular.

En efecto, para juzgar la Ley Orgánica hay que partir del supuesto, en primer lugar, de que los Municipios en la actualidad no sirven para lo que deberían servir, es decir, para ser instrumentos de participación política efectiva a nivel local o si se quiere, para ser instrumento de una efectiva democracia local; y al contrario, sirven para lo que no deberían servir, es decir, para ser fuente de alimentación de buocracias partidistas. Sólo con base a éstos dos elementos, que muy pocos de los habitantes del país podrían negar y más bien reconocen, se justificaría una radical reforma del régimen local.

Pero en general se puede uno preguntar ¿para qué una reforma del régimen local? Contestar esta pregunta exige ante todo plantearse ¿qué es el Municipio?, ¿para qué sirve el Municipio? La Constitución Venezolana de 1961, es suficientemente clara, y creo que se adelantó en mucho a los políticos actuales, al definir al Municipio como la unidad política prima-

ria de la organización nacional. Con esto la Constitución ha querido identificar la estructura local con la unidad donde puede haber, siendo que estamos en un régimen democrático, una efectiva y real participación política. Sin embargo, el Municipio hoy no sirve como mecanismo de participación política y las Municipalidades que hoy existen a nivel de Distritos, tampoco sirven como mecanismos de participación política. Muy pocos ciudadanos podrían reconocerse representados en ninguno de los Concejos Municipales que existen hoy en el país: ahí están representados los partidos políticos, las burocracias y maquinarias políticas de los partidos, pero no puede decirse que ahí está representada la ciudadanía, la vecindad o la comunidad. El problema de la reforma del régimen local, por tanto, debe tender a hacer de los Municipios un efectivo y verdadero instrumento de participación y no a consolidar lo que hoy son: un instrumento de alimentación de burocracias partidistas y de activistas políticos.

Para una reforma de este tipo, sin duda, la Ley Orgánica de Régimen Municipal sancionada en 1978 no sirve, ya que esa Ley lo que hace es consolidar la situación anterior y los vicios tradicionales, y no resuelve ninguno de los problemas políticos que están dentro del ámbito municipal.

## *2. La Ley Orgánica no soluciona los problemas administrativos locales*

Hoy por hoy, el sistema administrativo local en la mayoría de los Municipios del país, se fundamenta en una administración por un cuerpo colegiado que es el Concejo Municipal; es decir, se sigue el sistema de "administración por comisión" donde las decisiones se adoptan, no porque sean más o menos convenientes a la comunidad, sino porque sean apoyadas por un número determinado de votos. Este

sistema de administración por comisión conspira contra la propia eficiencia de la administración municipal. El Presidente de los Concejos Municipales, en la actualidad, es el administrador de la Municipalidad, por delegación y subordinado al Concejo, y la Ley, en definitiva, no cambia en nada este sistema: se ha introducido la figura del Administrador Municipal, pero el tal administrador no es más que un delegado del Concejo, subordinado al mismo y que, en definitiva, va a tener pocas posibilidades administrativas. Es más, la Ley consolida la situación actual al confundir y consagrar poderes administrativos en manos del Concejo Municipal y poderes administrativos en manos del Administrador, de manera que la confusión entre funciones administrativas a nivel del órgano colegiado y a nivel del administrador municipal, continúa. Con esto, uno de los problemas fundamentales que debería haber resuelto la Ley Orgánica, y es el deslinde entre las funciones deliberantes y legislativas y de control de la administración municipal a cargo del Concejo Municipal, por una parte, y las funciones administrativas a cargo de un Administrador Municipal, por la otra, no se soluciona, sino que más bien se agrava.

3. *La Ley Orgánica no transforma el sistema de elección de los Concejales. Confrontación entre el sistema actual y la elección uninominal*

Por otra parte, la Ley no establece absolutamente nada en relación al sistema de elección con lo que, en definitiva, acepta como bueno el sistema de elección por listas cerradas y representación proporcional, y rechaza, al contrario, el sistema de elección uninominal.

Ahora bien, no hay duda de que no puede haber efectiva democracia y representatividad local, si no se le permite al elector, al vecino, al que forma par-

te de una comunidad, de intervenir, real y efectivamente, en la elección de su representante. Por ello, la idea de la elección en forma uninominal y por unidades territoriales más pequeñas, de manera que cada elector pueda escoger adecuadamente a su representante, y cada representante sea efectivamente responsable ante la comunidad o vecindad que lo eligió.

En la actualidad, los representantes, es decir, los elegidos, no son responsables ante nadie, y ni siquiera ante los partidos políticos que los eligen; y mucho menos son responsables ante los electores, porque éstos, en definitiva, no los han realmente designado. Si estuviésemos en presencia de una forma de elección uninominal, nos encontraríamos que cada representante procedería de una determinada unidad territorial, municipio, parroquia, urbanización o comunidad, y que es ante esa comunidad, que debe responder de sus actos, y es esa comunidad, la que puede exigirle a ese representante el cumplimiento de sus funciones. Esta es, sin duda, la forma más efectiva de gobierno local. La Ley Orgánica de Régimen Municipal acoge, al contrario, un sistema arcaico, un sistema anti-representativo a nivel local, como es el sistema de representación proporcional, que provoca en realidad que los únicos beneficiados del mismo, sean los partidos políticos que pueden, mediante la manipulación del mismo, aprovecharse de las estructuras políticas locales. Con dicho sistema no se beneficia a la comunidad, que no se siente ni se ha sentido nunca representada en los Concejos, por las deficiencias del sistema en el gobierno local.

4. *La Ley Orgánica no garantiza una efectiva democracia local y una adecuada participación política*

Por otra parte, la reforma del régimen local debería tender a llevar el proceso democrático al ni-

vel inferior. Hoy por hoy, el ciudadano está ausente del Estado; hay un abismo entre el Estado y el particular, y la única forma de llenar ese abismo es a través del establecimiento de mecanismos de participación política a nivel local. Para ello, es necesario crear autoridades locales a niveles territoriales inferiores inclusive a los actuales municipios. En este sentido, las juntas comunales, las asociaciones de vecinos, las asociaciones de residentes de barrios y de urbanizaciones, deberían ser autoridades locales y deberían ser el núcleo inicial de la administración local y de esa unidad política primaria como la Constitución llama al Municipio. El Proyecto de Ley que se discutió en el Congreso en 1977, ciertamente, preveía la existencia de las Juntas Comunales, pero lo que pretendía era regular la situación anterior: unas Juntas que designaba el Concejo Municipal y que funcionaban teóricamente a nivel de Municipios; sin embargo, no se trataba de efectivos mecanismos de participación local. La Ley, sin embargo, como se dijo, eliminó toda regulación respecto de las tradicionales Juntas Comunales.

Pienso, al contrario, que una reforma política del régimen local para hacer de este régimen un instrumento de participación, debería darles una configuración política distinta a las Juntas Comunales e identificarlas con las Juntas de Vecinos, Juntas de Residentes y Propietarios que, por otra parte, son normalmente elegidas por vías de elección general. Piénsese sólo, por ejemplo, en las Juntas de Vecinos y Residentes de urbanizaciones, que tanta importancia han tenido en los últimos años, y cuyas directivas normalmente son elegidas por voto directo y abierto entre los diversos residentes y vecinos de las urbanizaciones, y que ahora, la Ley Orgánica reconoció formalmente.

Pues a ese nivel de urbanizaciones, de barrios, de vecindades o comunidades es que debería comenzar

por establecerse esta participación política que ahora se reduce al mero reconocimiento de las asociaciones de vecinos, pero sin que se les atribuyan las funciones que antes tenían las Juntas comunales.

Por otra parte, y vinculado al problema de la participación política a nivel local, debe hacerse un comentario en relación a una propuesta que se formuló cuando se discutía el proyecto de ley de un pretendido condicionamiento de la investidura de Concejal al hecho de ser miembro de un partido político. Propuesta que, por supuesto, no se acogió en la ley. En relación a esta absurda propuesta que leímos en varias oportunidades y que propugnaba una elección totalmente ligada a los partidos políticos, en el sentido de que si un Concejal electo por un partido dejaba de ser miembro de él, debía también perder su investidura edilicia, debo insistir que ello no sólo sería totalmente antidemocrático —por antirepresentativo— sino que negaría la esencia política del Municipio que radica en la participación.

Precisamente la propuesta contraria es la que ha reclamado la colectividad: que la elección sea uninominal, para despartidizarla. La falacia que también hemos leído de que la elección uninominal provocaría un mayor control de los elegidos por los grupos de presión económica, no es más que una argucia mal concebida. Al contrario, la elección uninominal permite vincular más al elegido con la comunidad que lo elige y a eso, parece que le tienen cierto temor algunos políticos.

En efecto, la verdadera democratización de la elección a nivel local radica en eliminar la elección mediatizada que existe en la actualidad. En efecto, hasta ahora, el elector realmente, no elige a sus representantes. Estos lo eligen las roscas y burocracias partidistas y el elector realiza, en realidad, una elección de segundo grado, al tener que votar por una larga lista en la cual hay de todo: buenos y malos

candidatos. La democracia está mediatizada e intervenida. Se requiere democratizar la democracia, es decir, acercar el elegido al elector, permitir que el ciudadano reconquiste el Estado y el poder, y para ello, a nivel local estimamos indispensable que se establezca la elección uninominal por circunscripciones electorales pequeñas.

Por otra parte, para que la participación política a nivel local sea efectiva, se hace necesario estructurar autoridades electas a niveles territoriales menores, no sólo a los actuales Distritos, sino a los Municipios. Es indispensable, en este sentido, que la reforma del régimen local asegure la elección de autoridades locales, a nivel de barrios, urbanizaciones y pequeñas comunidades urbanas. A estos niveles es que deberían estructurarse por ejemplo, las Juntas Comunales, las cuales deben ser elegidas para que sean realmente representativas. En esta forma, por ejemplo, las Juntas Directivas de las Asociaciones de residentes y vecinos de urbanizaciones y barrios deberían convertirse en Juntas Comunales, carácter que de hecho ya han venido adquiriendo.

Es una falacia pretender que las comunidades, mediante sus representantes, tendrán participación en el gobierno local, a través de unos famosos —por lo inútiles— Cabildos abiertos. Estos pueden servir para que los Concejos Municipales se enteren de ciertos problemas, pero no como mecanismos políticos de real participación.

En definitiva la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que se había prometido como la gran solución para el problema de la crisis del régimen local, que se niega intencionalmente, en general no resuelve nada, es un engaño que se le ha hecho al país; en definitiva, ha sido un gran fraude político al país.

QUINTA PARTE

**La Participación Política  
a Nivel Local**

## I. INTRODUCCION

La esencia de la democracia, como régimen político, está en el régimen municipal. Si no hay democracia municipal, o ésta está en crisis, puede decirse que, asimismo, no hay democracia como régimen político, o éste se encuentra en crisis.

Y sin duda, la democracia política venezolana se encuentra en crisis entre otros aspectos por la crisis de la democracia local.

Ya hay consenso en estimar que la democracia no es, simplemente, depositar una vez cada cinco años, un voto por largas lista de representantes, cuyo contenido es materialmente desconocido y que los ciudadanos tienen que aceptar forzosamente. Esta práctica ha venido sumiendo a la democracia local en una grave crisis que se manifiesta en dos aspectos fundamentales: crisis de representatividad y crisis de participación. Nuestra democracia local, en efecto, ni es representativa ni es participativa. El sentimiento general de la colectividad, de los grupos sociales y del ciudadano es que los Concejos Municipales no los representan realmente; los concejales, en general, en la mayoría de los casos, representan a los partidos políticos, pero no a la comunidad ni a la vecindad. La comunidad, por tanto, se ha sentido huérfana de representatividad política; y el ciudadano, en general, no cuenta con adecuados medios para participar en la vida política del régimen local.

De acuerdo con la Constitución, sin embargo, el Municipio es la "unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional" (artículo 25); es decir, tendría que ser el centro primario de la participación política del ciudadano. La situación del régimen local actual en Venezuela, al contrario, nos pone de manifiesto que a la falta de representatividad política de los Concejos Municipales, se une, además, una ausencia total de reales y efectivos mecanismos de participación ciudadana en el régimen político municipal.

Nos corresponde a nosotros en este ciclo de conferencias sobre el régimen municipal en Venezuela, hablar sobre "El Municipio como instrumento de participación política" o más ampliamente, sobre "La participación política a nivel local". Nuestra exposición, para ello, la dividiremos en cuatro partes: en las dos primeras partes, insistiremos en la crisis de la democracia local y las reformas que deberían adoptarse o que se han adoptado para su solución, e insistiremos, en particular, en la crisis de la representatividad política y de la participación política; en una tercera parte, analizaremos los mecanismos para la participación política previstos en la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal; y en una cuarta parte, analizaremos, con más detalles, la figura participativa de las Asociaciones de Vecinos y Residentes, como fenómeno social urbano.

## II. LA CRISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD POLITICA LOCAL

Nuestro régimen municipal actual, puede decirse que se caracteriza por haber sufrido de una progresiva ausencia de representatividad política. Los Concejos Municipales, en efecto, no han representado realmente a las comunidades que los han elegido y sobre las cuales ejercen su autoridad, y a lo sumo, representan a los partidos políticos que postularon a los concejales.

Esta falta de representatividad local y de la comunidad en la autoridad municipal, tiene su causa en diversos elementos.

### 1. *La excesiva amplitud de los ámbitos territoriales de las autoridades municipales*

En primer lugar, en la excesiva amplitud de los ámbitos territoriales de las autoridades municipales. En efecto, como todos sabemos, y a pesar de las declaraciones constitucionales, el Municipio, como tal unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, no ha existido en el país. Han existido Municipalidades a nivel de los Distritos en que se dividen los Estados, y a ese nivel es que ha funcionado y funciona la autoridad municipal por excelencia: el Concejo Municipal; pero a nivel de los Municipios, no ha habido autoridad política electa

y, por tanto, no ha habido representatividad político-local.

Esta situación de la existencia de Municipalidades a nivel de los Distritos y de la inexistencia del Municipio como unidad política, en las Constituciones anteriores a la vigente, particularmente en las de 1936, 1945, 1947 y 1953, tenía una consagración formal. Los Distritos eran los que gozaban de autonomía municipal y elegían sus autoridades, siendo los Municipios una mera división administrativa de aquellos. Esta situación produjo un alejamiento excesivo de la autoridad local electa en relación a los electores y gobernados. El Distrito es un ámbito territorial excesivamente amplio, que fomenta una dilusión de la representatividad.

La Constitución de 1961 pretendió corregir esta situación, al declarar la autonomía del Municipio, y no del Distrito, y al exigir la elección de las autoridades locales a nivel del Municipio. Esta reducción del ámbito territorial de la autoridad local electa, sin duda, hubiera podido contribuir a darle a los Concejos Municipales un carácter más representativo de las comunidades y vecindades electoras, derivado de su acercamiento a éstas. Sin embargo, la pereza, el terror y la incompetencia de nuestro Poder Legislativo, dejó en suspenso estas disposiciones de la Constitución de 1961 al no sancionarse durante 17 años, hasta 1978, una Ley Orgánica de Régimen Municipal. Esta inacción del Congreso, prolongó la aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, la cual mantuvo en vigencia el régimen y organización municipal de la República que existía antes de 1961 hasta tanto se dictase la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Esta Ley se promulgó el 18 de agosto de 1978, pero sin embargo, la misma no solucionó este problema de la falta de representatividad, que podía lograrse con el necesario descenso de la autoridad local del nivel del Distrito

al de Municipio, sino que por temor a reformar, realmente, en una nueva Disposición Transitoria señaló que para el próximo periodo Municipal que se inicia este año sólo se elegirán las autoridades de los Concejos Municipales actualmente existentes, los cuales habrán de conservar la totalidad de sus potestades durante dicho período (artículo 165). Es decir, en las elecciones municipales del próximo 3 de junio de 1979 se elegirán, por un período de tres años (artículo 33), de nuevo, Concejos Municipales a nivel de los 191 Distritos existentes, y no a nivel de Municipios. Será sólo en las elecciones municipales de 1984 cuando se elegirán autoridades "municipales" es decir, Concejos Municipales a nivel de Municipios, con lo cual se podría contribuir a aumentar la representatividad de aquellos al acercarlos más a los electores, si se produjese una reducción del ámbito territorial de su elección.

2. *La elección de los concejales por listas bloqueadas en una sola circunscripción electoral*

Pero la falta de representatividad local en los Concejos Municipales también tiene su origen en la forma de elección de los Concejales. Estos, en número que variará de 7 a 17 según la población del Municipio o del Distrito en las próximas elecciones, se eligen por listas bloqueadas presentadas por los diversos partidos políticos o grupo de electores, y la adjudicación de los puestos se realiza por cociente, mediante la aplicación del principio de la representación proporcional. Este sistema de elección es el que ha estado vigente durante todo el periodo democrático desde 1958, y se caracteriza por la elección en bloque de todos los Concejales en una amplia circunscripción electoral.

Esta forma de elección ha alejado, sin duda, al concejal del elector ciudadano y de la comunidad-vecindad. El elector vota por una larga lista, hasta ahora de siete concejales más sus suplentes, es decir, de 21 candidatos, y a partir de junio de este año, hasta de 17 concejales más sus suplentes, es decir, de 51 candidatos en ciertos casos, no representando efectivamente esos candidatos, a las comunidades que los eligen.

La aplicación de este sistema en las elecciones locales ha provocado una distorsión del sufragio directo, pues la selección la realizan realmente los comités directivos de los partidos, negándose al elector toda posibilidad real de selección directa; ha provocado una falta de coincidencia entre la circunscripción electoral formal y el interés electoral de la comunidad; y ha provocado también, que el cuerpo electo sea más una asamblea de representantes de los partidos políticos que de legisladores locales representantes de la comunidad.

Frente a esta forma de elección, hemos planteado repetidamente la necesidad de que se sustituya una elección por listas bloqueadas en amplias circunscripciones electorales, por una elección uninominal en pequeñas circunscripciones electorales, de manera que cada comunidad o vecindad elija sus representantes municipales, y que éstos sean, efectivamente, representantes de esas comunidades que los elijan.

En esta forma, si en un Municipio de menos de 50.000 habitantes deben elegirse siete concejales, el territorio de dicho Municipio podría ser dividido en cinco o seis pequeñas circunscripciones con población uniforme, de manera que en cada una de ellas se elija un concejal, dejando luego uno o dos concejales para adjudicación por cociente garantizando la representación de las minorías.

Frente a esta propuesta de elección uninominal de los concejales, se ha argumentado que ello sería

inconstitucional en virtud de que no garantiza la aplicación absoluta de la representación proporcional de las minorías. Aparte de que ello no es cierto, tal como se dijo, ya que el sistema d'Hondt que se aplica en Venezuela y del cual se apartaría la elección uninominal local, no es el único que asegura la representación proporcional, no hay que olvidar que la Constitución exige expresamente la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías (artículos 19, 113, 148 y 151) en las elecciones de Senadores y Diputados al Congreso y a las Asambleas Legislativas, no indicando nada respecto de la elección de Concejos Municipales, pues ésta no es una institución de orden constitucional. El artículo 113 de la Constitución, al exigir, en general, la aplicación de aquel principio en la legislación electoral, implica que si se eligen los concejales por listas bloqueadas en grandes circunscripciones electorales, por supuesto, se aplique el principio de la representación proporcional de las minorías, pero no implica, en modo alguno, que esa elección de autoridades locales no pueda realizarse uninominalmente como debería ser.

Esta elección uninominal de los Concejales, en todo caso, aumentaría la representatividad de la autoridad local, al permitir, tanto el establecimiento de una relación directa y estrecha entre electores y representantes, como la exigencia de responsabilidad de estos por aquellos. La elección uninominal hace al elegido responsable directo ante la comunidad que lo eligió.

Por otra parte, la elección uninominal obligaría a los partidos políticos a tener más cuidado en seleccionar los candidatos a concejales, pues tendrán que escoger a personajes realmente vinculados con la comunidad.

### 3. *La elección municipal confundida con las elecciones nacionales*

El tercer factor que ha contribuido a la crisis de representatividad en la democracia local ha sido la tradicional coincidencia de las elecciones nacionales para Presidente de la República y Senadores y Diputados, con la elección municipal.

Esta coincidencia que ha existido en las elecciones hasta el proceso electoral de 1973, ha provocado que la elección municipal no haya tenido entidad e importancia propia, sino que haya sido una añadidura, pura y simplemente, de la elección presidencial. El voto municipal no ha sido nunca un asunto vecinal o comunitario, sino un reflejo de campañas políticas nacionales, lo que ha provocado una despreocupación tanto de los partidos políticos en la selección y postulación de los candidatos a concejales, como de los electores en elegir, realmente, sus representantes locales.

La separación de las elecciones municipales de las nacionales era, sin duda, otra de las reformas exigidas por la opinión pública desde hace varios lustros, para darle entidad propia a la elección local y, al fin, se ha materializado con la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio y la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en 1978. Por primera vez en nuestra vida democrática, las elecciones del 3 de junio de 1979 tendrán por objeto elegir exclusivamente las autoridades municipales, y ello, realmente, significará la introducción de importantes cambios en nuestra práctica democrática y electoral, que debarán ser conducidos por el Concejo Supremo Electoral. Las campañas electorales, por ejemplo, deberán desnacionalizarse y, al contrario, municipalizarse, desarrollándose a nivel local. Al ser la elección exclusivamente de carácter local, las campañas electorales también tendrán que serlo. Esto implicará un cambio de mentalidad, tanto de los partidos polí-

ticos como de los electores pues entre otros aspectos, deberá eliminarse o limitarse la utilización de los medios audiovisuales de comunicación de masas, tan utilizados en las últimas elecciones nacionales.

Por otra parte, la representatividad política que podrá mejorarse con la separación de las elecciones municipales de las elecciones nacionales, también podría salir beneficiada de la reducción que se ha previsto de los periodos de las autoridades municipales. La nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal, en tal sentido, ha establecido que "en cada período constitucional habrá un primer mandato de tres años de gobierno municipal y metropolitano y un segundo mandato de dos años" (artículo 33), por lo que se deberían efectuar elecciones municipales, no sólo al inicio del período constitucional, sino a mitad del mismo. En esta forma, el elector vecino podría tener un mayor control de la actuación de los concejales y, éstos, deberían contar con el acuerdo de la comunidad para continuar en sus funciones, consultada mediante una elección realizada a mitad del período constitucional. Esto evitaría, además, el entronizamiento de concejales incompetentes durante el largo período de cinco años, tal y como ha sucedido hasta ahora. Lamentablemente, en una disposición transitoria, la Ley sometió la vigencia de esta normativa a un voto calificado de los miembros de las Cámaras Legislativas por lo que, hasta tanto ello no se produzca, el mandato de los Concejos Municipales continuará siendo de cinco años.

### III. LA CRISIS DE LA PARTICIPACION POLITICA LOCAL

Pero la democracia local no solamente se ha caracterizado por la crisis de representación política sino, también, por una crisis de participación política del ciudadano en el poder local. El gobierno local no sólo no ha sido conducido *por* el pueblo por la falta de representatividad, sino que tampoco ha sido *del pueblo por la falta de participación política, y mucho menos* ha sido un gobierno hecho *con* el pueblo, por falta de organización social del mismo para asegurar su participación.

#### 1. *La ausencia o deficiencia de sociedades intermedias*

Una de las exigencias de la participación política, es decir, de la democracia participativa, es la necesaria organización social del pueblo para la estructuración de sociedades intermedias entre el aparato del Estado en sus diversos niveles y el ciudadano, con el objeto de, a través de ellas, asegurar la participación del pueblo en los procesos políticos y administrativos.

La propia Constitución de 1961 ya ha dado la pauta en este campo al indicar que "La Ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos que se juzguen necesarios para oír la opi-

nión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica" (artículo 109). Además, la propia Constitución es clara al precisar que "las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a la asistencia, educación y bienestar del pueblo no excluyen las que, en virtud de la solidaridad social, incumben a los particulares según su capacidad", pudiendo la ley imponer "el cumplimiento de estas obligaciones en los casos en que fuere necesario" (artículo 57). La participación y la solidaridad social tienen, por tanto, un claro fundamento constitucional.

Pero frente a esto, puede admitirse que el sistema político venezolano se ha caracterizado por la ausencia de sociedades intermedias como instrumentos de participación, y las que existen no han cumplido adecuadamente sus fines participativos.

Los partidos políticos, en efecto, constituyen sociedades intermedias de primer orden, en el campo político, pero en la actualidad, no aseguran adecuadamente la participación ciudadana. La crítica a los partidos políticos, de cuyos fundamentos ahora comienzan ellos a tomar conciencia, debe implicar un proceso de democratización de los mismos, que facilite su apertura, y que impida que las oligarquías partidistas manipulen las maquinarias y se perpetúen en el ejercicio del poder interno de los mismos. Debe implicar, además, la posibilidad de las bases de los partidos de participar efectivamente tanto en la elaboración de los programas y plataformas políticas, como en la selección de los candidatos para las elecciones.

Por otra parte, los partidos políticos tienen como imperativo lograr su apertura, de manera que en ellos puedan participar los sectores independientes de su periferia.

Pero si bien los partidos políticos son sociedades intermedias esenciales para la participación estrictamente política, en el futuro, las diversas formas de organización social del pueblo deben, progresivamente, quedar fuera de la influencia partidista. Las organizaciones gremiales, sindicales, profesionales, estudiantiles, de consumidores, o de vecinos, en esta forma, deberán ser promovidas para representar diversos intereses particulares, respetándose las por los partidos políticos. Así, debe abandonarse el esquema de partidización de sindicatos, gremios y asociaciones que ha caracterizado la vida democrática venezolana en los últimos años.

Pero además de los partidos políticos, los sindicatos han sido sociedades intermedias que han adquirido carta de naturaleza en el país desde hace cuatro décadas. Sin embargo, el movimiento sindical se ha desnaturalizado y, en muchos casos, o se ha partidizado o burocratizado, o se ha agotado en la acción puramente reivindicativa. No hay, por tanto, una auténtica participación social del trabajador que le reconozca la posibilidad de participar en la toma de decisiones que lo afecten o en la gestión o beneficios de las empresas. La misma Ley de representación de los trabajadores en los organismos de desarrollo económico y empresas del Estado, vigente desde 1966, no sólo reduce la posibilidad de participación al sector público, sino que, en realidad, no asegura una real participación laboral y sólo ha servido como medio de repartos burocráticos.

En todo caso, las mismas fallas del movimiento sindical se han repetido en algunas asociaciones gremiales; y las asociaciones profesionales no han adquirido aún forma participativa.

Por otra parte, en nuestro país, el usuario de los servicios públicos o el consumidor, aún no ha sido organizado, y, a diferencia de lo que sucede en otros países, no existen comunidades intermedias de usua-

rios y consumidores, que garanticen su participación en la toma de decisiones que los afecten.

En otros campos, algunos intentos por lograr mecanismos de participación, sólo se han desarrollado a medias, tal como ha sucedido en materia educativa. Las llamadas Comunidades Educativas reguladas hace algunos años, se establecieron como mecanismos para lograr la participación en la conducción de las Escuelas, Colegios y Liceos de los padres, alumnos y maestros, además de los directivos de los mismos. Sin embargo, aún no se han desarrollado al máximo sus potencialidades.

Pero de todas estas formas de participación a través de sociedades intermedias que deben organizarse a nivel local, sin duda, una de las de mayor interés e importancia es la de las Asociaciones de Vecinos y Residentes que se han venido estableciendo desde la década pasada.

## 2. *La ausencia de reconocimiento de las Asociaciones de Vecinos*

En efecto, el sistema político local que se ha desarrollado en nuestro país en los últimos veinte años, ha puesto en evidencia la ausencia de participación política a nivel del ciudadano-vecino. Entre este y el Estado ha existido un abismo que no se ha ni colmado ni reducido sea por los partidos políticos, sea con el ejercicio quinquenal del derecho al sufragio activo. El ciudadano-vecino ha sido progresivamente aplastado por el Estado y la Municipalidad, quedando inerte e impotente. El Estado y la Municipalidad han sido, sí, dadivosos y paternalistas, pero no han desarrollado las potencialidades del individuo ni logrado su participación en la conducción de los asuntos locales y comunitarios. En esa forma, la democracia local se ha convertido en una idea teórica y en una realidad etérea: el vecino no la ve ni la siente,

y el ciudadano ni siquiera sabe cómo actúa un Concejo Municipal ni cómo maniobran los representantes edilicios. El ciudadano-vecino, en realidad, lo que ha sentido en las últimas décadas es la ineficiencia de las autoridades municipales y la centralización progresiva hacia niveles nacionales de tareas tradicionalmente consideradas como de carácter local; y además, ha sufrido la acción de los entes locales que se ha manifestado en la degradación del medio urbano a través de un proceso de urbanización guiado sin criterios urbanistas y por solos intereses especulativos.

Frente a esta situación del ciudadano-vecino, a partir de la década de los sesenta, y siguiendo un fenómeno universal, hemos visto aparecer, particularmente en el Área Metropolitana de Caracas, Asociaciones de Vecinos y Residentes que se han constituido como movimientos sociales urbanos para la defensa de intereses vecinales frente a la Administración Municipal.

Estas Asociaciones de Vecinos y Residentes de Comunidades Urbanas han venido sosteniendo una larga lucha por representar a sus comunidades ante las autoridades locales, y para que se las oiga en los procesos de toma de decisiones que han venido afectando la calidad de la vida y el medio ambiente, y que vienen provocando una degradación de aquellas, proveniente de la violencia de la urbanización.

Muchas veces fueron las vías de hecho las utilizadas para que las vecindades y comunidades pudieran ser oídas, y luego, después de una década de surgimiento a través de la lucha cívica, el Congreso de la República acogió parcialmente las proposiciones que le formuló la Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas (FACUR), en mayo de 1977, y se logró que en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 fueran incorporadas normas de re-

conocimiento de las Asociaciones de Vecinos, como mecanismos de participación de la comunidad en la conducción de los asuntos locales. Al análisis detallado de estas Asociaciones de Vecinos y Residentes, tal como señalé, dedicaré la última parte de mi exposición.

### 3. *La ausencia de base participativa de las representaciones de las comunidades*

Pero la crisis de participación que ha caracterizado nuestra democracia local, no sólo ha estado motivada por la ausencia o deficiencia de sociedades intermedias adecuadas, y la ausencia del reconocimiento de las Asociaciones de Vecinos y Residentes hasta 1978, sino por la ausencia de base participativa de los mecanismos de representación de las comunidades.

En efecto, nuestro régimen local, al establecer la Municipalidad, como autoridad local, a nivel de Distrito, implicó la creación, a nivel de Municipio, de las llamadas Juntas Comunales que, de acuerdo con las leyes estatales del Poder Municipal, debían ejercer la representación de las comunidades de cada Municipio ante el Concejo Municipal del Distrito respectivo. Estas Juntas Comunales siempre han sido designadas a dedo por el respectivo Concejo Municipal; nunca, por tanto, han sido electas por la comunidad respectiva; y así, no han sido realmente representativas de dichas comunidades. La vecindad o comunidad, no ha tenido real y efectiva participación en la conducción de los asuntos que le conciernen.

Una de las reformas reclamadas al régimen local en Venezuela era precisamente, el establecimiento de la elección directa de las Juntas Comunales que debían existir a nivel de las "Comunas" que, como subdivisión de los Municipios, se establecían en el

Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal que se discutió en el Congreso en 1977, y la asignación a las Asociaciones de Vecinos que existieran en dichas Comunas, de las funciones de las Juntas Comunales. Inexplicablemente, por esas razones de ineficiencia legislativa por las que algún día habrá de rendir cuenta la Legislatura Nacional que está a punto de concluir, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, no sólo no se consagró la elección directa de las Juntas Comunales ni la asunción de sus funciones por las Asociaciones de Vecinos que existieran en las Comunas, sino que se eliminó toda referencia a esta subdivisión de los Municipios y a las mismas Juntas Comunales. El Capítulo VI, del Título IV de la Ley, se titula "De la Organización y Funcionamiento de la Junta Comunal", pero en sus artículos (artículos 38 a 42) sólo se hace referencia a las Juntas Municipales de los Municipios Foráneos. La única referencia a las Juntas Comunales que, por lo visto, apareció por inadvertencia de los legisladores, está en el artículo 36 de la Ley el cual, al asignar funciones a los Concejos Municipales, le atribuye la de "Nombrar a los integrantes de las Juntas Comunales dentro de los 15 días siguientes al 30 de abril de cada año" (ordinal 5º). Salvo esta referencia, la Junta Comunal y las Comunas, por tanto, no existen en la Legislación Nacional de Régimen Municipal, por lo que corresponderá a las Leyes Orgánicas que dicten los Estados de nuestra federación, regularlas como efectivos mecanismos de participación de la Comunidad. En este sentido, las Asambleas Legislativas de los Estados deben, durante el período constitucional que se inicia este año de 1979, dictar al menos tres leyes en relación al régimen local: la Ley Orgánica de los Poderes Públicos del Estado, en sustitución de las mal llamadas "Constituciones" estatales; la Ley Orgánica del Régimen Municipal del Estado, que desarrolle las nor-

mas de la Ley Orgánica Nacional; y la Ley de División Político-Territorial del Estado (artículo 163 de la Ley Nacional). En estas normas estatales deberán establecerse las "Comunas" como subdivisión territorial de los Municipios, y deberá establecerse que las funciones de las Juntas Comunales, si bien no podrán ser electas por vía del sufragio universal directo y secreto por no preverlo así la Ley Orgánica Nacional, deberán ser ejercidas por las Juntas Directivas de las Asociaciones de Vecinos y Residentes que existan en las respectivas Comunas. Estas, por otra parte, como división político-territorial de los Municipios, deberán corresponder a una demarcación espacial real y efectiva de las comunidades urbanas, a nivel de barrios o urbanizaciones, a los efectos de lograr la más completa participación de aquellas en la conducción de los intereses locales.

#### 4. *La ausencia de descentralización*

Por último, la crisis de participación, es una crisis de descentralización, pues no puede haber realmente participación, sin un amplio proceso de descentralización política y administrativa.

Una de las características del Estado en Venezuela es la acentuada centralización que se ha venido consolidando durante el presente siglo en los niveles nacionales. Los Estados, en las reformas constitucionales del presente siglo, fueron progresivamente vaciados de contenido, y a menos que en ellos se realicen reformas profundas que cambien tanto su carácter dependiente como el paternalismo nacional, están condenados a desaparecer. La descentralización administrativa de competencias hacia los Estados que autoriza la Constitución (artículos 137 y 136, ordinales 8 y 10), es un imperativo planteado en la reforma del Estado Venezolano, y el reto más importante que tiene planteado hacia el futuro. Tene-

mos que correr el riesgo de la descentralización, si queremos realmente hacer un país equilibradamente desarrollado y si queremos detener la macrocefalia del centro. Y sólo descentralizando es que podremos realmente promover la participación a nivel local.

El centralismo también ha afectado los niveles municipales. Las Municipalidades han sido dotadas de competencias formalmente, pero su deficiente estructura, y la complejidad del proceso de desarrollo, ha provocado la asunción nacional, directa o indirecta de muchos servicios y actividades que en principio son materias propias de la vida local. En este campo se impone poner fin a la improvisación centralizante, delimitándose con precisión el ámbito de acción municipal en las competencias concurrentes que establece la Constitución. Solamente clarificándose las competencias municipales en leyes que están por dictarse en materia de urbanismo, de educación, de sanidad, de transporte, etc., es que se podrá lograr, efectivamente una descentralización adecuada a las exigencias de nuestro tiempo, que permita y dé sentido a la participación.

#### IV. LA PARTICIPACION POLITICA EN LA NUEVA LEY ORGANICA DE REGIMEN LOCAL

Nos interesa ahora analizar el ámbito y modalidad de la participación política prevista en la nueva Ley Orgánica de Régimen Local de agosto de 1978, y que viene a desarrollar, con diez y siete años de atraso, las normas de la Constitución de 1961, poniendo fin a un régimen transitorio que se venía haciendo insoportable.

A pesar de todas sus imperfecciones, la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal, contrariamente a los que se establecía en el Proyecto que le dio origen y que se discutió en el Congreso en 1977, establece una serie de mecanismos de participación de la comunidad en la conducción de los asuntos locales. Estos mecanismos de participación pueden clasificarse en tres grupos: los de participación política; los de participación en asuntos vecinales, y los de participación en asuntos de urbanismo.

##### 1. *Los mecanismos de participación política*

En cuanto a las disposiciones sobre participación política, la Ley Orgánica ratifica el principio de la autonomía municipal previsto en la Constitución y que implica la elección, por el propio Municipio de sus autoridades (artículo 4, ordinal 1º), pero agregando que la organización del Municipio "será de ca-

rácter democrático y tendrá por finalidad el eficaz gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad” (artículo 3).

Corresponde, por tanto, a la comunidad del Municipio, integrada por los residentes en su jurisdicción, no sólo nacionales sino a los extranjeros con más de 10 años de residencia en el país y con más de un año de residencia en el Municipio (artículo 8 de la L.O.S.), la elección de las autoridades municipales. El vínculo político de la comunidad con la unidad política municipal es, por tanto, la residencia, es decir, el lugar donde se desarrollan habitualmente las actividades normales de la vida humana. Este concepto civil de la residencia adquiere su significado público en el de vecindad como permanencia habitual del individuo en una comunidad.

Pero no basta la simple permanencia habitual en un lugar para que surja la vecindad: es necesario un acto administrativo que la declare, y a falta de otro control, ese acto es el de registro en el Registro Electoral Permanente.

El ser residente de un Municipio en esa condición, no sólo posibilita el ejercicio del derecho a elegir las autoridades municipales, sino también a ser electo concejal (artículo 49) o miembro de una Junta Municipal (artículo 38). En ambos casos se necesita ser residente del respectivo Municipio.

Por otra parte, y también desde el punto de vista de la participación política, la Ley Orgánica atribuye la iniciativa para la creación de un Municipio, su fusión o su incorporación a otro, además de a la Asamblea Legislativa y a los Concejos Municipales interesados, “a los ciudadanos integrantes de la comunidad o comunidades interesadas, en número no menos del 20% de los inscritos en el Registro Electoral Permanente” (artículo 17, ordinal 1º), con lo cual se vincula, de nuevo, la vecindad, con la inscripción en el Registro Electoral Permanente.

Por último, y también como mecanismo de participación política, la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal otorga a los vecinos la iniciativa legislativa en materia de Ordenanzas y la posibilidad de solicitar a los Concejos Municipales la reconsideración de ciertas Ordenanzas.

En efecto, en cuanto a la iniciativa legislativa la Ley Orgánica (artículo 151) atribuye a las Asociaciones de Vecinos, así como a las organizaciones sindicales, gremiales u otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad legalmente constituidas, la posibilidad de presentar a los Concejos Municipales proyectos de Ordenanzas. Esta iniciativa, de acuerdo a la Ley, debe ser respaldada por un número no menor de mil electores, vecinos de la comunidad, debidamente identificados por la autoridad electoral, es decir, teniendo como base el Registro Electoral Permanente. Sin embargo, la Ley autoriza a que también participen en la iniciativa los domiciliados en el Municipio, y no sólo los residenciados.

En cuanto a la posibilidad de solicitar la reconsideración de Ordenanzas, la Ley Orgánica limita el pedimento a aquellas que no sean de carácter tributario, y pueden pedir la reconsideración un grupo de 20.000 electores vecinos de la comunidad, identificados por los organismos electorales conforme al Registro Electoral Permanente (artículos 152, 153 y 151). Si el número total de electores vecinos del respectivo Municipio es inferior a 100.000, basta que la solicitud sea suscrita por el 20% de los mismos.

La solicitud de reconsideración de una Ordenanza, si bien no suspende sus efectos (artículo 155), obliga al Concejo Municipal a decidir en un plazo de 60 días, vencido el cual, si se suspenden sus efectos (artículos 154 y 155) por un lapso de 60 días durante el cual cualquier vecino de la comunidad podrá solicitar ante la Corte Suprema de Justicia la nuli-

dad de la Ordenanza objetada ante el Concejo. Si esta nulidad no se solicita, cesa la suspensión de los efectos de la Ordenanza objetada.

## 2. *Los mecanismos de participación en asuntos vecinales*

Además de los mecanismos de participación política propiamente dichos, la Ley Orgánica de Régimen Municipal reguló diversos mecanismos de participación de la comunidad en asuntos vecinales, y de estímulo a la misma.

En efecto, entre las facultades de los Concejos Municipales está la de “estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor convivencia de la comunidad” (artículo 36, ordinal 25); y entre las obligaciones de dicho organismo está la de “mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales e interesarla en la solución de sus problemas” (artículo 37, ordinal 9º). Por otra parte, al Presidente de los Concejos Municipales corresponde “Llevar las relaciones entre la entidad que representa y los organismos públicos y privados, así como con la ciudadanía en general” (artículos 58, ordinal 5º); y al Síndico Procurador Municipal le corresponde “elear a conocimiento del Concejo las quejas que reciba por deficiencias en los servicios públicos municipales” (artículo 68, ordinal 6º).

Pero entre las normas de la Ley Orgánica que consagran mecanismos de participación vecinal, está la contenida en su artículo 147 y que consagra la figura de los Cabildos Abiertos. Este artículo establece, en tal sentido, que cada tres meses por lo menos, los Concejos Municipales deben celebrar una sesión en la cual se deben considerar las materias que *los vecinos* hayan solicitado ser tratadas públicamente. En dicha sesión, el público asistente pue-

de formular preguntas y emitir opiniones sobre las materias inscritas en el orden del día. La Ley Orgánica remite al Reglamento Interno de los Concejos la determinación de las formalidades para la convocatoria y funcionamiento de esas sesiones, exigiendo que, en todo caso, la convocatoria debe formularse a las organizaciones gremiales, sociales, culturales, deportivas y de cualquier otra índole de la comunidad. Por supuesto, entre ellas están las Asociaciones de Vecinos a las cuales me referiré más adelante.

Por último, la Ley Orgánica establece también como mecanismo de participación de la comunidad en el manejo de los asuntos vecinales o de cooperación vecinal, la incorporación de personas o representantes de la comunidad en comisiones asesoras, permanentes o especiales del propio Concejo Municipal; en Comisiones o Juntas de carácter administrativo a las cuales se les encomienden gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, recreacional o moral o que le asesoren en tales áreas; y en cualesquiera otra forma de organización o colaboración vecinal (artículo 156). La Ley exige que en tales organismos se procure que tengan representación las organizaciones sindicales, gremiales u otras representativas de los sectores de la comunidad legalmente constituidas, incluyendo las Asociaciones de Vecinos, y no sólo ellas.

### 3. *Los mecanismos de participación en asuntos de urbanismo*

Pero dentro de los mecanismos de participación en los asuntos vecinales, se destacan, sin duda, por su importancia, las vías de participación en los asuntos de urbanismo.

Han sido precisamente los problemas derivados del proceso de urbanización que ha sufrido nuestro país en las últimas décadas, los que, sin duda, han

provocado el florecimiento del movimiento de vecinos como movimiento social. Los vecinos organizados en asociaciones surgidas espontáneamente, se enfrentaron a los abusos y desafueros de las autoridades municipales derivados de la manipulación de los cambios de zonificación. La presión de los vecinos siempre se hizo sentir, por tanto, en el campo urbano, y de allí la especial regulación que trae la Ley Orgánica de mecanismos de participación de la comunidad en los cambios de zonificación; regulación de carácter transitoria hasta tanto se dicte la Ley Nacional de ordenación urbanística.

En efecto, la Ley Orgánica de Régimen Municipal (artículo 168), comienzan por prohibir los cambios de zonificación aislados o singulares, precisamente, contra los que han venido luchando más abiertamente las Asociaciones de Vecinos, pues son los de mayores consecuencias degradantes. Esta prohibición general de la Ley, es, sin duda, uno de los mayores triunfos del movimiento de vecinos, desde el punto de vista urbano.

Ahora bien, en cuanto a los cambios de zonificación integral, es decir, que abarquen un área urbana amplia o un determinado sector urbano, la Ley establece como criterio general que ellos no se pueden hacer antes de 10 años de aprobada la zonificación original o la rezonificación posterior. Sin embargo, si dentro de ese lapso, a juicio de la Oficina Municipal de Planificación urbana se justifica el cambio de zonificación este podrá realizarse siempre que la solicitud respectiva esté respaldada por la correspondiente Asociación de Vecinos, si la hubiere, o por la mayoría absoluta de los vecinos del área permisada como unidad urbanística, o de los vecinos residentes en el área que determine la Oficina Municipal de planificación urbana, cuando el sector afectado no haya sido permisado como unidad urbanística.

El mismo artículo 168 de la Ley Orgánica, sin embargo, establece una excepción general a esta exigencia del acuerdo de los vecinos, al señalar que en los cambios de zonificación que se efectúen cuando se requiera adecuar un determinado sector urbano a políticas y programas nacionales o municipales, no se requerirá el respaldo de los vecinos.

En todo caso, la Ley Orgánica, al consagrar la necesidad de la aceptación previa de los vecinos para los cambios regulares de zonificación por sectores, ha revolucionado el manejo del proceso de urbanización por las autoridades municipales. Hasta la promulgación de la ley sólo se habían establecido, a nivel local, normas que requerían tomar en cuenta la opinión de la comunidad afectada por los cambios de zonificación, tal como sucedió en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda de 1978, pero no había regulaciones similares a la ahora establecidas nacionalmente.

En esta materia debe advertirse, sin embargo, que ha sido tradicional en el ordenamiento urbanístico del país, la exigencia de que los cambios de zonificación sean sometidos a información y consultas públicas durante el proceso de discusión del Acuerdo Municipal respectivo, antes de efectuarse la segunda discusión del mismo. Así se establecía en las Ordenanzas de Zonificación y de Urbanismo del Área Metropolitana de Caracas; y así lo regula ahora, con carácter general la Ley Orgánica de Régimen Municipal al disponer en la misma Disposición Transitoria antes comentada (artículo 168), que una vez aprobado en primera discusión el proyecto de Ordenanza de cambio de zonificación, el Concejo debe determinar el día y hora cuando la Cámara debe oír públicamente a los interesados, previa información al público del nuevo uso propuesto para la zona afec-

tada. Por supuesto, las Asociaciones de Vecinos también pueden participar a este nivel en las cuestiones urbanísticas.

## V. LAS ASOCIACIONES DE VECINOS

### 1. *Características generales*

Ahora bien, no hay duda en poder afirmar que una de las manifestaciones más características de las formas de participación de la comunidad en la conducción de los asuntos locales, está en las denominadas Asociaciones o Juntas de Vecinos o Residentes, y que como movimientos sociales urbanos, han venido haciendo su aparición en las últimas décadas.

No hay que olvidar que en sus orígenes, la institución municipal no era otra cosa que una asociación de vecinos, autónoma políticamente hablando. La progresiva burocratización o institucionalización del Municipio, alejó esta institución local de los vecinos y residentes, quienes dejaron de encontrar en el Municipio una fuente de participación, y más bien lo comenzaron a sentir como un enemigo de sus intereses vecinales. Las Asociaciones de Vecinos o Residentes, vienen así a llenar el vacío de participación dejado por el antiguo Municipio, y al aparecer como un fenómeno espontáneo y como un auténtico movimiento social urbano, han venido a enfrentarse al poder local en la defensa de los intereses vecinales.

El movimiento de vecinos, entonces, es desde su nacimiento, temido por los poderes locales; y ello, por varias razones. Se trata de Asociaciones de derecho privado, y por tanto, no sometidas al control de los Municipios, pero por su actuación, son or-

ganismos con acción pública manifiesta, generalmente frente a la autoridad municipal. Esta actuación pública trae, en general, consecuencias políticas de enfrentamientos de la comunidad y los electores con los gobernantes elegidos. Las Asociaciones de Vecinos, por ello, no sólo no son saludadas por las autoridades municipales, sino que, por su mismo poder real, pueden llegar a distorsionar, ellas mismas, su verdadera función.

Políticamente hablando, por tanto, el movimiento de vecinos debe ser cuidadosamente tratado: desde el punto de vista de los poderes públicos, debe impulsarse como cauce de participación política, pero sin ahogárselo en reglamentaciones y sin burocratizárselo; desde el punto de vista del propio movimiento social urbano, deben precisarse sus objetivos de defensa de intereses auténticamente vecinales frente a la autoridad municipal y no convertirse en instrumentos de luchas guiados por la sola emotividad de algunos de sus miembros o conductores.

Nos interesa analizar a las Asociaciones de Vecinos en Venezuela, como fenómeno urbano contemporáneo, a la luz de las disposiciones de la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal. Ello lo haremos tratando de precisar las características de estos movimientos sociales urbanos en torno a los siguientes elementos precisados por J. M. Berriatúa San Sebastián (véase *Las Asociaciones de Vecinos*, Madrid 1977): agrupan vecinos en un ámbito territorial determinado; tienen una pluralidad de funciones, de carácter vecinal; son autónomos, permanentes y actúan dentro del ordenamiento jurídico; y tienen por objeto la defensa de intereses vecinales frente a la Administración.

## 2. *El ámbito personal y territorial de las Asociaciones de Vecinos*

El primer elemento a precisar respecto de las Asociaciones de Vecinos es su ámbito personal y territorial. Tal como hemos señalado, estos vienen determinados por la vecindad, es decir, por la vinculación que por la residencia tienen un grupo de personas con un ámbito territorial determinado: barrio o urbanización. Este concepto de vecindad está basado en el concepto jurídico de residencia, es decir, el lugar donde habitualmente una persona desarrolla sus actividades humanas. Por tanto, la vecindad no está ligada a la existencia del derecho de propiedad. Ciertamente, muchas de las Asociaciones de Vecinos que se constituyeron en la década pasada en Venezuela, fueron asociaciones de Propietarios y Residentes, pero realmente la calidad de miembro de la Asociación nunca estuvo vinculada a la propiedad sino a la residencia.

Por otra parte, el carácter de vecino surge independientemente del estado civil de la persona. La vecindad, por tanto, no tiene relación con la familia como categoría sociológica, y la pertenencia a las Asociaciones de Vecinos nunca ha estado vinculada a la familia o al número de familias que pueda existir en un área determinada.

Pero en todo caso, la vecindad, es decir, la comunidad de intereses vecinales que existe entre un grupo de personas, viene referida a un ámbito territorial determinado. Normalmente, las Asociaciones de Vecinos se constituyeron, en el Área Metropolitana de Caracas, en las Urbanizaciones y en ciertos barrios del centro de la ciudad y aún en barrios marginales.

Algunas tienen un ámbito territorial equivalente a una división político-territorial preexistente como la parroquia o el Municipio; pero en general, el ámbito territorial, es la urbanización o el barrio, es decir,

un territorio en el cual surge una comunidad de intereses vecinales derivados de una cierta homogeneidad, incluso física o de sus propias peculiaridades, y que da origen a una interrelación humana relativamente importante. Por supuesto, este ámbito territorial varía entre ciudad y ciudad. En las grandes ciudades se identifica con la urbanización o el barrio, pero en los pequeños centros poblados, el pueblo todo puede dar origen a un ámbito territorial definido de vecindad.

Para la promoción de las Asociaciones de Vecinos, por tanto, no pueden ni limitarse artificialmente el número de los asociados, ni de marcarse artificialmente el ámbito territorial en los cuales pueden constituirse. La Ley Orgánica de Régimen Municipal en este sentido, es bastante ambigua.

Por una parte, en cuanto al ámbito personal de las Asociaciones de Vecinos, establece, en su artículo 148, como principio general, que "Los habitantes que integren una comunidad de doscientas (200) familias, por lo menos, podrán constituir una Asociación de Vecinos, la cual tendrá personalidad jurídica". En esta forma, artificialmente fija un número mínimo de población para la Constitución de una Asociación de Vecinos, y a ello se le pueden formular varias observaciones: en primer lugar, que introduce el concepto de familia, extraño al de vecindad, como se ha dicho; en segundo lugar, que el límite poblacional que implican las doscientas familias es totalmente arbitrario, pues la vecindad tiene relación con un ámbito territorial determinado y que en muchos casos da origen a una población inferior; y en tercer lugar, que con dicha norma se establece una odiosa e injustificada limitación al derecho de asociarse con fines lícitos previsto en el Artículo 70 de la Constitución.

Este derecho a asociarse con fines vecinales, por otra parte, se remite, en cuanto a su regulación, a

lo que decida el Poder Ejecutivo por vía reglamentaria. El mismo artículo 148 de la Ley establece así, que "El Ejecutivo Nacional, al reglamentar esta ley, determinará las formalidades para constituir dichas Asociaciones, el número mínimo de sus integrantes, su estructura interna la cual en todo caso deberá ser democrática, y los mecanismos de control sobre el funcionamiento de las mismas"; lo cual se ha hecho por el Decreto N° 3130 de 8 de marzo de 1979 mediante el cual se dictó el Reglamento Parcial N° 1 de la Ley Orgánica sobre las Asociaciones de Vecinos. Así, un movimiento participativo de tanta importancia como el de los vecinos, corre el riesgo de burocratizarse mediante reglamentaciones que coarten la libertad y espontaneidad de su constitución.

En cuanto al ámbito territorial de las Asociaciones de Vecinos, la ley también tiene regulaciones que pueden ser limitantes. En efecto, conforme al artículo 150 de la Ley Orgánica, "La oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana determinará el ámbito espacial donde pueden constituirse las Asociaciones de Vecinos". Sin embargo, en un intento de flexibilizar la regulación, el mismo artículo establece que "en aquellas comunidades que por su extensión territorial o por su número de habitantes así lo requieran, la mencionada oficina municipal podrá autorizar la constitución y funcionamiento de más de una asociación, para lo cual señalará en cada caso, la circunscripción donde podrá actuar cada una de ellas".

Esta norma deja demasiado poder discrecional a las oficinas municipales de planeamiento urbano para la existencia de las Asociaciones de Vecinos y con ello se corre el riesgo de romper un movimiento social de primera importancia en el país.

### 3. *Las funciones de las Asociaciones de Vecinos*

Ahora bien, en cuanto a las funciones de las Asociaciones de Vecinos, como cuerpos intermedios de participación, debe insistirse en que su característica es la de ser movimientos sociales con pluralidad funcional. Es decir, no tienen, en la defensa de los intereses vecinales, una función concreta ni de carácter sectorial. Así se distinguen las funciones múltiples de las Asociaciones de Vecinos, de las funciones concretas de otras sociedades intermedias: asociaciones sindicales, gremiales, profesionales, culturales, deportivas, de usuarios, o de consumidores.

Las funciones múltiples de las Asociaciones de Vecinos giran en torno a un objetivo definido: la defensa del interés vecinal, lo cual puede abarcar múltiples aspectos: defensa de la integridad urbana de su ámbito territorial; solución de los problemas derivados de la renovación urbana; actividad reivindicativa para el logro de dotaciones de equipamientos urbanos o la prestación de servicios públicos eficientes; la defensa de valores históricos y tradicionales del ámbito territorial; la colaboración con la Administración en la planificación urbana del ámbito vecinal; la representación de los vecinos ante las autoridades municipales; y en fin, la cooperación vecinal en todas sus manifestaciones.

Estas diversas funciones las realizan las Asociaciones de Vecinos como organismos autónomos y, por tanto, no dependientes de cualquier otra organización social superior, y por supuesto, no dependientes de las autoridades municipales. De allí que las regulaciones legales que se establezcan deban garantizar esta autonomía, en lugar de minimizarla.

La autonomía, por otra parte, deriva de la propia forma jurídica que adoptan las Asociaciones de Vecinos. Se trata de personas jurídicas de derecho

privado, cuya personalidad jurídica la adquieren como sociedades civiles sin fines de lucro mediante la inscripción de su acta constitutiva y estatutos en la correspondiente oficina subalterna de registro (artículo 149). Esta forma jurídica de derecho privado se acompaña, además, con la característica de que se trata de personas jurídicas no estatales, en el sentido de que no están integradas a la organización general del Estado, aún en el supuesto de que puedan participar en ciertas actividades de gestión de intereses locales. En tal sentido, el Registro de las Asociaciones de Vecinos legalmente constituidas que debe llevar cada Concejo Municipal en su jurisdicción, y en el cual debe asentarse el Acta Constitutiva y Estatutos de la Asociación, el nombre de los miembros de la Junta Directiva y los cambios o reformas de los mismos (artículos 149), debe tenerse como un simple elemento de información a los efectos de promover la participación vecinal.

El carácter de personas jurídicas de derecho privado no estatales de las Asociaciones de Vecinos, resulta, además, del hecho de que son asociaciones de carácter voluntario, donde la afiliación no es obligatoria; de que, en general, no ejercen autoridad; y de que sus directivos son electos por la propia comunidad vecinal sin ingerencia de la Administración Municipal. Las decisiones que adopten, y que puedan producir daños a terceros, por otra parte, comprometen la responsabilidad de la propia asociación y no la de Administración Municipal.

Otra característica de las Asociaciones de Vecinos, es que sus funciones las ejercen en forma permanente y formal. No se trata de la simple reunión de vecinos ante un problema concreto urbano de carácter espontáneo, aun cuando sin duda, así surgieron la mayoría de las Asociaciones de Vecinos constituidas en los últimos tres lustros. Por ello, sin duda, el reto de la permanencia es el más importante de las Asocia-

ciones de Vecinos: es fácil la aglutinación de una voluntad vecinal ante un problema concreto circunstancial; pero no es tan fácil lograr su permanencia, cuando el fenómeno coyuntural desaparece.

En todo caso, la permanencia distingue a las Asociaciones de Vecinos de los Comités de lucha de muchos barrios marginales, de existencia circunstancial.

La permanencia, por otra parte, canaliza la acción de las Asociaciones de Vecinos dentro del ordenamiento jurídico. Su acción debe ser de tipo legal, y esto las diferencia de los movimientos espontáneos de lucha que basan su acción, fundamentalmente, en las vías de hecho, o en la búsqueda de una ruptura con el sistema jurídico político imperante. Las Asociaciones de Vecinos, por tanto, no pueden identificarse ni fundamentarse en las solas manifestaciones callejeras.

Por último, otra de las características de las Asociaciones de Vecinos, es que sus funciones y objetivos de defensa de los intereses vecinales se plantean, siempre, frente a la Administración. Esta es su finalidad específica, por lo que en el movimiento vecinal se encontrará siempre la antinomia interés vecinal interés de la Administración. Esta por una parte, ha sido la razón del surgimiento de las Asociaciones de Vecinos, y por la otra, es la razón del recelo con el cual se las trata por la Administración local.

Esta contraposición de intereses, por supuesto, no impide la cooperación y colaboración de las Asociaciones de Vecinos en la gestión de los intereses locales; más bien la facilita, siempre y cuando aquellas continúen actuando con autonomía. La participación no implica sumisión ni dependencia, sino cooperación mediante la defensa de los propios intereses.

De allí que, aún cuando no sea su función primordial, las Asociaciones de Vecinos podrían ejercer tareas dentro de la organización local, como la de

asumir las funciones que puedan atribuirse a las Juntas Comunales. ¿Qué mejor cooperación para la Administración Municipal que una organización de defensa de intereses vecinales asuma, precisamente, la gestión de dichos intereses? Y a la vez ¿Qué mejor garantía para los vecinos, que los intereses estrictamente vecinales estén representados y gestionados por su propia asociación?

Entendemos que es precisamente la contraposición de intereses, la base de una efectiva participación.

## VI. CONCLUSION

Hemos querido plantear el problema de la participación a nivel local y de la vigencia de la institución municipal. La actualización de esa participación política es, ciertamente, tarea de todo el país, pero en su orientación, el gobierno tiene la primera responsabilidad.

Dentro de pocas semanas se inicia, afortunadamente, un nuevo gobierno en nuestro país que ha planteado, dentro de sus bases programáticas, el tema de la participación. La democracia participativa, la organización social del pueblo, la revalorización del trabajo, la formación del ciudadano, y la disciplina y solidaridad social son los postulados básicos o principios rectores de ese próximo gobierno, que todos los venezolanos estamos en la obligación de exigirle.

Ese compromiso del nuevo gobierno tenemos que reclamarlo de inmediato, a través de dos vías: por una parte, exigiéndole al Poder Ejecutivo la modificación de la reglamentación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en el punto relativo a la participación de la comunidad y de las Asociaciones de Vecinos. Sin una reglamentación adecuada, las que actualmente existen pueden ser desconocidas, y con una reglamentación deficiente, o aquellas se burocratizan o se desbordan. Por ello lo cuidadoso de esa reglamentación que, sin duda, será la primera prueba de fuego

del gobierno en un aspecto que ha sido la base de toda la campaña electoral y del programa político: la participación.

Por otra parte, el compromiso contraído tenemos que exigiérselo al gobierno y a los partidos políticos en las próximas elecciones municipales de junio. La institución municipal debe ser, por primera vez, bien tratada por los actores políticos. La continuación de su fracaso o su revalorización y revitalización, dependerá ahora más que nunca, de los partidos políticos.

En todo caso, lo cierto es que si no se le da un vuelco definitivo a la vida local, haciéndola más participativa, la democracia no podrá realizarse plenamente en nuestro país. El problema, por supuesto no es nuevo ni solamente nuestro. Alexis de Tocqueville, en su famoso libro, *La Democracia en América*, en 1835 decía lo siguiente: "En el Municipio es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son, a la libertad, lo que las escuelas primarias vienen a ser a la ciencia; las ponen al alcance del pueblo; le hacen paladear su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella".

Este planteamiento, escrito hace ciento cincuenta años, está todavía por actualizarse en nuestro país, pero en términos dramáticos: o creamos la democracia local participativa, o, simplemente, perderemos la libertad como pueblo y seguiremos esclavizados por el agobiante centralismo que ha caracterizado nuestra evolución política en las últimas décadas.

## BIBLIOGRAFIA

### PRIMERA PARTE

- BREWER-CARIAS, Allan-R.  
*Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid 1975.
- BURDEAU, Georges  
*El Estado*, Madrid 1975.
- CALDERA, Rafael  
*Ideario. La democracia cristiana en América Latina*, Barcelona 1970.
- CALELLO, Hugo  
*Poder Militar y Estado Nacional en América Latina*, Caracas 1977.
- CLUB JEAN MOULIN  
*El Estado y el ciudadano*, Madrid 1976.
- COMBELLAS, Ricardo  
*Transformaciones de la Concepción del Estado de Derecho: del Estado Liberal de Derecho al Estado Social de Derecho*, (mimeo.) Caracas 1978.
- CONSEJO DE ECONOMIA NACIONAL  
*La Participación del Estado en la Economía Venezolana* (mimeo) Caracas 1978.
- DIAZ, Elías  
*Estado de Derecho y Sociedad democrática*, Madrid 1975.
- DUVERGER, Maurice  
*Las dos caras de occidente*, Barcelona 1972.

- FIALLO, Amalio  
 "El Poder Social" en: *Nueva Política*, Nº 26-27, Caracas 1977.
- FORSTHOFF, Ernst  
*El Estado de la Sociedad Industrial*, Madrid 1975.
- HERRERA CAMPINS, Luis y otros  
*Hay que reinventar la democracia*, Buenos Aires 1976.
- GARCIA PELAYO, Manuel  
*El Estado Social y sus implicaciones*, México 1975.
- GARCIA PELAYO, Manuel  
*Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Madrid 1977.
- JIMENO, Arsenio  
*El Socialismo y el Estado*, Madrid 1977.
- KAPLAN, Marcos  
*El Estado en el Desarrollo y la Integración de América Latina*, Caracas 1969.
- KAPLAN, Marcos  
*Formación del Estado Nacional en América Latina*, Buenos Aires, 1976.
- POULANTZAS, Nicos  
*Hegemonía y dominación en el Estado Moderno*, Buenos Aires, 1973.
- RUDOLF SONNTAG, Heinz y VALECILLOS, Héctor  
*El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*, México 1977.
- TOMIC, Radomiro y otros  
*Pensamiento Comunitario*, Caracas 1973.
- VERDU, Pablo Lucas  
*La Lucha por el Estado*, Bolonia, 1975.

## SEGUNDA PARTE

- BHATTIACHARAYYA, Jnanabrota  
*Organisation Administrative pour le développement*, Bruxelles 1971.

- BREWER-CARIAS, Allan-R.  
*Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid 1975.
- EDELMAN, Alexander  
*Latin American Government and Politics*, Illinois 1969.
- ESAP  
*La Administración Pública en los países en desarrollo*, Tomo II, Bogotá, 1963.
- GIL, Federico  
*Instituciones y desarrollo político de América Latina*, Buenos Aires, 1966.
- JACOME, José María  
*La Evolución de la Administración Pública en los países en desarrollo: Un marco conceptual de análisis para el caso Ecuatoriano*. (mimeo.) Quito oct. 1975.
- KLIKSBERG, Bernardo y MADRID, Pedro José (ed.)  
*Aportes para una Administración Pública Latinoamericana*, Caracas 1975.
- LAMBERT, Jacques  
*América Latina*, Barcelona 1973.
- MYRDAL, Gunnar  
*The Challenge of world poverty*, London 1971.
- ONU  
*Development Administration: Current approaches and Trends in Public Administration for National Development*, New York 1975.
- PEÑA, Alfredo (ed.)  
*Democracia y Reforma del Estado*, Caracas 1978.
- ROY, Maurice-Pierre  
*Les Régimes Politiques du Tiers Monde*, París 1977.
- REVISTA DE POLITICA Y ADMINISTRACION  
*La Teoría Política y Administrativa Contemporánea sobre los países en vías de desarrollo*, Nº 5, México 1976.
- ROSSON, Henri  
*Mutaciones de la Administración Pública en América Latina*, Separata Revista de Economía y Ciencias Sociales, 1968.

### TERCERA PARTE

- BREWER-CARIAS, Allan Randolph  
*Una Revolución para el Desarrollo*, Caracas, 1969.
- BREWER-CARIAS, Allan Randolph  
*Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito Terrestre en el Área Metropolitana de Caracas*, Caracas 1971.
- BREWER-CARIAS, Allan-Randolph  
*El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipios*, Mérida 1971.
- BREWER-CARIAS, Allan-Randolph  
*Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid 1975.
- BREWER-CARIAS, Allan-Randolph e IZQUIERDO, Norma  
*Estudios sobre la Regionalización en Venezuela*, Caracas 1977.
- BREWER-CARIAS, Allan-Randolph  
*Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas 1975.
- CASAL MONTBRUN, J. M. (Estudio Preliminar)  
*La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, Caracas, 1972, 2 Vols.
- CASTRO GUEVARA, Julio  
*Esquema de la evolución municipal en Venezuela*, Caracas 1968.
- GONZALEZ CABRERA, Jesús  
*Caracas y su Régimen Municipal*, Caracas 1961.
- LA ROCHE, Humberto J.  
"El Federalismo en Venezuela", en: Pedro Pablo Camargo y otros, *Los Sistemas Federales del Continente Americano*, México, 1972, págs. 549 a 583.
- MARIÑAS OTERO, Luis  
*Las Constituciones de Venezuela*, Madrid 1965.
- MISION SHOUP  
*Informe sobre el Sistema Fiscal de Venezuela*, Caracas 1960.

- RETORTILLO S. Martín y otros  
*Descentralización Administrativa y Organización Política*,  
 Madrid 1973.
- STROKES, William S.  
 "The Centralized Federal Republic of Latin America", en:  
 Peter G. Snow, *Governments and Politics in Latin America*,  
 N. Y. 1967
- VALLENILLA LANZ L.  
*Disgregación e Investigación, Ensayo sobre la formación  
 de la nacionalidad venezolana*, Caracas 1953.

#### **CUARTA PARTE**

- ALBI, Fernando  
*Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*, Ma-  
 drid 1955.
- BANCO DE CREDITO LOCAL DE ESPAÑA  
 "La reforma de las estructuras locales en Europa" en: *Bo-  
 letín Bimestral Informativo*, Nº 23, octubre 1975, págs.  
 16 y sigs.
- BUXTON, Richard  
*Local Government*, London 1973.
- CHAPMAN, Brian  
*La Administración Local en Francia*, Madrid 1962.
- IULA  
*Local Government in the XXth. Century*, La Haya 1963.
- JACKSON, W. E.  
*La Estructura del Régimen Local Inglés*, Madrid 1962.
- MARQUES, L. G.  
*Gobierno y Administración Local en Estados Unidos*, Bar-  
 celona 1957.

## QUINTA PARTE

- ANGULO URIBARRI, Javier  
*Municipio, Elecciones y Vecinos*, Madrid 1978.
- BERRIATUA SAN SEBASTIAN, Javier María  
*Las Asociaciones de Vecinos*, Madrid, 1977, 326 págs.
- BREWER-CARIAS, Allan-Randolph  
"La Reforma del Régimen Local y el Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal" en: Allan-Randolph Brewer-Carías, y Norma Izquierdo Corser, *Estudios sobre la Regionalización en Venezuela*, Caracas 1977, págs. 353 a 367.
- BREWER-CARIAS, Allan-Randolph  
*El Régimen Urbanístico de la Propiedad Privada*, Trabajo de Incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (mimeo.), Caracas 1978, 706 págs.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis  
*La Democracia en América*, México 1973, p. 78.
- FACUR  
Carta de la Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas al Presidente del Congreso, mayo 1977, 10 págs.
- FERNANDEZ, Eduardo  
*La Democracia Participativa*, Caracas 1978, 31 págs.
- GARCIA, José Rafael  
*Reflexiones sobre las Asociaciones de Vecinos*, Caracas s/f, 12 págs.
- "Mesa Redonda sobre desgobierno municipal" en: *Revista Resumen*, (Personaje del año 1976: La Rebelión de los Vecinos), N° 166, p-1-77, págs. 18 a 31.
- Ponencias sobre los Temas "Planeamiento Social", "Acceso de la Comunidad Organizada al Poder Local" y "Cauces de Participación ciudadana" en: *Crónica del V Congreso Hispano Luso Americano Filipino de Municipios*, Tomo I, Madrid 1970, págs. 1.055 a 1.303.

## INDICE GENERAL

PROLOGO .....	5
PRELIMINAR .....	21
<i>PRIMERA PARTE: EL ESTADO CONTEMPORANEO EN VENEZUELA</i> .....	39
I. INTRODUCCION .....	41
II. LOS CONDICIONAMIENTOS DE LA REALIDAD VENEZOLANA PARA EL ESTUDIO DEL ESTADO .....	45
1. La posición del Estado en la economía ..	45
2. La posición del Estado en la Sociedad ..	47
3. La posición del Estado en el sistema político .....	51
III. EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO COMO ESTADO DEMOCRATICO Y SOCIAL DE DERECHO .....	55
1. La conformación de la realidad económica, política y social .....	55

2.	Las tareas del Estado en el campo económico .....	56
3.	Las tareas del Estado en el campo social.	59
4.	Las tareas del Estado en el campo político	62
IV.	LAS EXIGENCIAS DE TRANSFORMACION DEL ESTADO VENEZOLANO .....	65
1.	Las transformaciones del sistema político.	65
	A. La búsqueda de una democracia fuerte	65
	B. La búsqueda de una democracia participativa .....	66
	C. La búsqueda de una democracia más representativa .....	68
	D. La consolidación de una democracia económica y social .....	70
2.	Las transformaciones del sistema de gobierno .....	71
	A. La búsqueda de un nuevo poder parlamentario .....	71
	B. La consolidación de un Ejecutivo fortalecido y responsable .....	73
3.	Las transformaciones del sistema administrativo .....	74
	A. La búsqueda de una desconcentración del poder presidencial .....	74
	B. La búsqueda de una descentralización del Poder Nacional .....	76
4.	Las transformaciones del sistema de control .....	79
	A. La consolidación de un Poder Judicial autónomo e independiente .....	80

B. La búsqueda de nuevos controles públicos .....	81
C. La búsqueda de un control efectivo contra la corrupción .....	81
V. CONCLUSION .....	83
<i>SEGUNDA PARTE: LOS CONDICIONAMIENTOS POLITICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA</i> .....	85
I. INTRODUCCION .....	87
II. LA INDEPENDENCIA POLITICA Y LA INTEGRACION SOCIAL DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS Y SU REPERCUSION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	91
III. EL CENTRALISMO POLITICO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA LATINOAMERICANA .....	95
1. La centralización de la Administración Pública .....	96
2. La concentración de la Administración Pública .....	97
3. La debilidad de la Administración Municipal .....	99
4. La ausencia de participación de la comunidad en la Administración Pública .....	100
IV. LA DEBILIDAD DE LAS INSTITUCIONES POLITICAS Y EL PAPEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	101
1. El rol político de la Administración Pública y el debilitamiento del Parlamento .....	101

2.	La Administración Pública incontrolada .	102
3.	La penetración de los grupos de presión en la Administración Pública .....	104
4.	La preeminencia de los partidos políticos en el funcionamiento de la Administración Pública .....	104
V.	LOS FINES DEL ESTADO Y LA EXPANSION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	107
1.	La expansión de las actividades e intervenciones administrativas y la "permisología" .....	107
2.	La inflación de la Administración Pública, en particular la descentralizada funcionalmente .....	108
3.	La distorsión de las políticas estatales ..	110
4.	La propagación de las técnicas planificadoras para ordenar la acción administrativa .....	112
VI.	LA CORRUPCION ADMINISTRATIVA ...	115
1.	El sistema de corrupción administrativa.	115
2.	La deficiencia de los controles y la corrupción administrativa .....	116
3.	La discrecionalidad, las reglamentaciones excesivas y la corrupción administrativa .....	117
4.	El centralismo, la ausencia de participación y la corrupción administrativa ...	118
5.	La inestabilidad de los funcionarios públicos y la corrupción administrativa ..	118
6.	Los partidos políticos y la corrupción administrativa .....	119

VII. APRECIACION FINAL .....	121
<i>TERCERA PARTE: LA REVITALIZACION DEL FEDERALISMO</i> .....	123
I. INTRODUCCION .....	125
II. EL CENTRALISMO EN VENEZUELA Y LA EVOLUCION DEL FEDERALISMO .	127
1. La descentralización inicial .....	127
2. El pacto centro-federal de 1830 .....	129
3. La Federación a partir de 1858 .....	130
4. El centralismo político administrativo en el siglo XX .....	132
5. El Régimen Federal en la Constitución de 1961 .....	135
III. BASES PARA LA DESCENTRALIZA- CION POLITICA Y EL REGIMEN DE LOS ESTADOS EN LA FEDERACION VENE- ZOLANA .....	139
1. La uniformidad del régimen jurídico de los Estados y las exigencias de su reforma	139
2. Las competencias estatales y su reformu- lación .....	142
A. Las competencias concurrentes .....	144
B. Las competencias residuales .....	146
3. La potestad tributaria estatal .....	148
A. La reducción de las potestades .....	148
B. El ámbito de los impuestos a la pro- ducción y consumo de bienes .....	149
C. Los impuestos a las ventas .....	150

IV. LA REORGANIZACION DE LOS PODERES PUBLICOS ESTADALES .....	153
1. Las Asambleas Legislativas como órganos deliberantes regionales .....	153
A. La composición de las Asambleas Legislativas .....	153
B. Las competencias de las Asambleas Legislativas .....	155
2. La Administración del Estado .....	157
A. El régimen jurídico de la Administración del Estado .....	158
B. El régimen del Gobernador como agente del Ejecutivo Nacional .....	159
C. El régimen del Gobernador como Jefe del Ejecutivo Estatal .....	160
D. El Procurador General del Estado ..	160
E. La organización político-administrativa del Estado .....	161
F. La Hacienda Pública Estatal .....	161
V. CONCLUSION .....	163
<i>CUARTA PARTE: LA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL Y LA NUEVA LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL .....</i>	<i>165</i>
I. INTRODUCCION .....	167
II. LA NECESARIA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL .....	169
1. El sentido de las estructuras locales .....	170
A. El sentido político .....	170
B. El sentido administrativo .....	174

2.	Las exigencias de una reforma de las instituciones locales .....	178
<b>III.</b>	<b>LOS LINEAMIENTOS DE LA LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL .....</b>	<b>185</b>
1.	Aspectos Políticos .....	185
2.	Aspectos Administrativos .....	188
<b>IV.</b>	<b>ALGUNAS CONCLUSIONES .....</b>	<b>191</b>
1.	La Ley Orgánica de Régimen Municipal no soluciona la crisis municipal .....	191
2.	La Ley Orgánica no soluciona los problemas administrativos locales .....	192
3.	La Ley Orgánica no transforma el sistema de elección de los Concejales. Confrontación entre el sistema actual y la elección uninominal .....	193
4.	La Ley Orgánica no garantiza una efectiva democracia local y una adecuada participación política .....	194
	<b>QUINTA PARTE: LA PARTICIPACION POLITICA A NIVEL LOCAL .....</b>	<b>199</b>
I.	INTRODUCCION .....	201
II.	LA CRISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD POLITICA LOCAL .....	203
1.	La excesiva amplitud de los ámbitos territoriales de las autoridades municipales ..	203
2.	La elección de los concejales por listas bloqueadas en una sola circunscripción electoral .....	205

3.	La elección municipal confundida con las elecciones nacionales .....	208
<b>III.</b>	<b>LA CRISIS DE LA PARTICIPACION POLITICA LOCAL .....</b>	<b>211</b>
1.	La ausencia o deficiencia de sociedades intermedias .....	211
2.	La ausencia de reconocimiento de las Asociaciones de Vecinos .....	214
3.	La ausencia de base participativa de las representaciones de las comunidades ...	216
4.	La ausencia de descentralización .....	218
<b>IV.</b>	<b>LA PARTICIPACION POLITICA EN LA NUEVA LEY ORGANICA DE REGIMEN LOCAL .....</b>	<b>221</b>
1.	Los mecanismos de participación política.	221
2.	Los mecanismos de participación en asuntos vecinales .....	224
3.	Los mecanismos de participación en asuntos de urbanismo .....	225
<b>V.</b>	<b>LAS ASOCIACIONES DE VECINOS .....</b>	<b>229</b>
1.	Características generales .....	229
2.	El ámbito personal y territorial de las Asociaciones de Vecinos .....	231
3.	Las funciones de las Asociaciones de Vecinos .....	234
<b>VI.</b>	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>239</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>241</b>

ESTE LIBRO SE TERMINO DE  
IMPRIMIR EL 5 DE SETIEMBRE  
DE MIL NOVECIENTOS SETENTA  
Y NUEVE EN LAS PRENSAS  
VENEZOLANAS DE EDITORIAL  
ARTE, EN LA CIUDAD DE  
CARACAS