

FUNDAMENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

ALLAN R. BREWER-CARIAS

*Profesor de Fundamentos de la Administración Pública y de
Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias Jurídicas
y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*

FUNDAMENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

TOMO I

Introducción
Elementos Condicionantes de
la Administración Pública

Colección Estudios Administrativos No. 1

Editorial Jurídica Venezolana

Caracas / 1980

Depósito Legal lf-80-1434

© Allan R. Brewer-Carías
Editorial Jurídica Venezolana
Apartado 62.616, Chacao, Caracas
Venezuela
Teléfono: 572.51.08

*A mis hijos
Allan, Michelle y Eric,
a quienes siempre he querido inculcar
dos de las reglas fundamentales de la vida:
estudio, estudio y más estudio; y
trabajo, trabajo y más trabajo.*

NOTA EXPLICATIVA

En 1974, el entonces Director de la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, mi amigo de tantos años, Prof. Nelson Socorro, me pidió que me encargara de preparar el curso de Fundamentos de la Administración Pública, asignatura ubicada en el sexto semestre de los cursos de la Escuela. Esta había comenzado a funcionar dos años antes y dicha materia no había sido dictada hasta ese momento.

No existía, por tanto, un programa del curso. La única orientación del mismo estaba en el Informe de la Comisión para la Escuela de Estudios Políticos (mimeo, Caracas, 1969), en el cual se señalaba que el objetivo de la asignatura era estudiar "la Administración considerándola como un fenómeno social propio de las diversas colectividades y destacando sus aspectos sociológicos, técnicos y jurídicos. Circunscribiéndose a la Administración Pública se describirán sus formas históricas hasta llegar a la etapa actual de administración juridificada regida por el principio de legalidad. Por otra parte, se presentará el conjunto de la Administración Pública contemporánea, referida a sus problemas y soluciones modélicas". Con esta sola indicación, y teniendo en cuenta la orientación general de la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos, tuve que comenzar por concebir y estructurar un programa para el curso el cual, después de la experiencia de su enseñanza en dos oportunidades (quinto semestre, 1975 y cuarto semestre, 1975), quedó estructurado definitivamente en tres partes: Primera: Los Elementos Condicionantes de la Administración Pública; Segunda: El funcionamiento de la Administración Pública, y Tercera: La Actuación de la Administración Pública; precedidas de una Introducción general y con una Conclusión sobre las Transformaciones de la Administración Pública. Una breve explicación del contenido de las diferentes partes del programa está en la Nota Introductoria a este tomo, pp. 11 a 17.

La orientación general que desde el principio quise darle a la exposición y estudio de esta asignatura, obedece a la intención de acercar a los alumnos a la realidad del Estado venezolano y su Administración Pública. No fue nues-

tra intención realizar en la exposición del curso, nuevos y repetidos análisis teóricos de las diversas concepciones que se han elaborado sobre la Administración Pública, algunas de las cuales ya habían sido estudiadas por los alumnos en las asignaturas del área de Organización. La intención era otra: situar al alumno dentro de una realidad y problemática concreta: la Administración Pública venezolana, sus elementos condicionantes, su funcionamiento y su actuación, acudiendo, por supuesto, a todos los elementos teóricos que eran necesarios para el análisis concreto.

Un problema fundamental afectaba a esta asignatura: la ausencia de un texto que se adaptara, de manera general, al contenido del programa. Había y hay múltiples libros sobre Administración Pública, pero casi todos de autores norteamericanos y con una orientación que no se adaptaba al análisis de la misma problemática en Venezuela y América Latina. La bibliografía europea continental, cuya orientación general, influida por la ciencia política, podía ser de mayor utilidad, no sólo sigue siendo de difícil acceso general, sino que tampoco se adaptaba, en definitiva, a la realidad concreta de una Administración Pública de un Estado latinoamericano como el venezolano. Con razón, en los diversos semestres que explicamos la materia, se nos reclamaba por los alumnos la ausencia de bibliografía general, y lo disperso de la bibliografía específica.

Por ello, era un imperativo el elaborar el curso, lo cual nos planteamos desde el inicio. Este libro, por tanto, es el resultado del esfuerzo desarrollado en los últimos cinco años por concebir y darle forma a una asignatura concreta, inmersa en un pensum determinado de la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos de nuestra Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

La múltiple actividad docente, académica y profesional, sin embargo, nos impedía iniciar, en frío, su redacción directa. ¡Cuántas veces los profesores deseamos tener la calma y el ambiente adecuados y necesarios para redactar los cursos que dictamos!

Por ello, nos decidimos, en 1977, a iniciar la preparación del curso partiendo, directamente, de la versión grabada de nuestras clases. Tuve el privilegio, en ese año, de tener como alumnos a un excelente grupo de estudiantes, ahora egresados de la Escuela y cuyos integrantes de la Mención de Administración Pública me honraron en designarme padrino de su promoción en 1980, y fue precisamente la calidad de dicho curso lo que me motivó a prepararles versiones corregidas de la transcripción de las clases grabadas, cuya circulación se inició en esa época. Pero también hubo una motivación personal, tan importante como la anterior, para redactar aquellos materiales: tuve el privilegio y la extraña experiencia de tener como alumna a Beatriz, mi esposa, quien después

de varios años, había decidido reiniciar sus estudios universitarios. Debí dedicar mi mejor esfuerzo, por qué no decirlo, a preparar aquellas clases, tal como ella tuvo que hacerlo para aprobar con excelencia el curso.

Muchas horas, por tanto, tuve que dedicar a aquél y los sucesivos semestres, no sólo a preparar las clases sino también, con el ritmo necesario, a corregir las versiones grabadas de las mismas. Afortunadamente conté con la colaboración de varias personas a quienes quiero agradecer su ayuda. El Br. Juan Aray tuvo a su cargo la tediosa tarea de transcribir las cintas grabadas de buena parte de los primeros temas del curso, y en la revisión preliminar de alguno de esos temas y otros que forman este tomo, colaboraron la abogada Emira Esquivel de Infante, y los entonces preparadores, ahora licenciados, Tony Paris, Miguel Vanderdis, Isabel Kebrhahn de Paúl y Beatriz Leal de Brewer. Más recientemente, la licenciada Rocío Alcalá, alumna también de aquel curso, tuvo a su cargo la revisión y corrección de las pruebas de imprenta. A todos ellos quiero agradecer su colaboración a lo largo de estos años.

Los "apuntes", así elaborados, circularon restringidamente en la Escuela, y cubrieron una necesidad inmediata. El entonces Director de la Escuela, Profesor Hans J. Leu, mi consecuente amigo, apoyó decididamente la edición multigráfica de aquellas notas. Sin embargo, seguía siendo imperativo elaborar coherentemente toda la materia. De allí este primer tomo del curso, el cual abarca la Introducción general y la Primera Parte, sobre los elementos condicionantes de la Administración Pública. En el futuro, espero, seguirán los otros tomos, sobre las otras partes en relación a cuyo contenido, sin embargo, hay una más accesible bibliografía, aun cuando dispersa.

Este tomo, en todo caso, viene a llenar un vacío en la bibliografía venezolana y el mismo, estoy seguro, será de utilidad para la enseñanza de la Administración Pública en nuestros institutos de Educación Superior.

En todo caso, este libro no debe tenerse sino como lo que es: un Curso, cuyo origen está en la exposición de clase durante varios años, con todas sus limitaciones. Prepararlo, era una necesidad sentida e ineludible; publicarlo fue una decisión consciente. Soy de los que siempre he pensado, y ya han pasado veinte años desde que aún siendo estudiante de la Facultad, publiqué mi primer estudio en materia jurídica, que elaborado un trabajo, más útil es que circule, pues puede servirle a alguien de punto de partida sin necesidad de recorrer los pasos que se tuvieron que seguir para prepararlo, a que quede guardado en nuestros archivos personales. En éstos, no sólo se convierten en inútiles, sino que hasta uno mismo se olvida de que existen.

Caurimare, noviembre 1980.

NOTA INTRODUCTIVA

En el mundo contemporáneo, sin la menor duda, uno de los elementos de mayor importancia para la vida de las sociedades y la supervivencia de los Estados, es la Administración Pública, es decir, tanto el conjunto de *órganos* públicos a través de los cuales el Estado entra en relación con los ciudadanos, regulando sus actuaciones, prestándole asistencia o servicios, estimulando o fomentando sus actividades, produciendo bienes o, en fin, sancionando sus actuaciones ilegales; como la *actividad* de dichos órganos desarrollada para la realización de los fines del Estado y de la Sociedad.

La Administración Pública, tanto como conjunto de órganos como actividad del Estado, así, está presente en todas las actividades políticas, sociales o económicas, en forma clara o en forma imperceptible. Vivimos, quiérase o no, bajo la sombra de la Administración Pública, y toda actividad humana, incluso las más íntimas, sienten la presencia de ella. De allí la importancia de estudiar los Fundamentos de la Administración Pública, a lo cual se dedica este Curso.

Ahora bien, nosotros vamos a estudiar, en este Curso, a la Administración Pública en general; por lo que no se trata de hacer un análisis de técnicas administrativas ni de técnicas de organización o de ciencias administrativas concretas, las cuales han sido estudiadas en otros cursos. Nosotros vamos a estudiar, en particular, el fenómeno administrativo pero referido a la Administración Pública, como instrumento del Estado para la transformación de recursos y medios, en determinados resultados y fines en una sociedad determinada, que es la sociedad venezolana.

En este Curso, por tanto, analizaremos los Fundamentos de la Administración Pública, por lo que no se estudiará con detenimiento un aspecto, en particular, de la Administración Pública. El objetivo es dar lineamientos generales de la materia, y analizar cuales son sus fundamentos globales. Por ello, el programa del Curso es un programa amplio que trata de dar un panorama general de la Administración Pública con un doble objetivo, enmarcados dentro del pênsum de la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos de la Universidad Central

de Venezuela: para los que van a seguir la Mención en Administración Pública, para que les sirva de introducción general a los dos años de especialización; para los que van a optar por las otras menciones (Politología o Relaciones Internacionales), para que les sirva de panorama general de una problemática administrativa concreta, reflejo del Estado venezolano, y la cual no van a estudiar después.

Conforme a estos objetivos, por tanto, no se podrán estudiar a fondo todos los aspectos y problemas de la Administración venezolana.

De acuerdo a esta orientación, el programa del Curso está dividido en tres partes: una primera parte se refiere a los elementos condicionantes de la Administración; una segunda parte se refiere al funcionamiento de la Administración Pública; y una tercera parte se refiere a la actuación de la Administración Pública, precedidos de una introducción y con una conclusión final.

En la *Introducción* vamos a analizar el fenómeno administrativo y sus características generales, y luego se vinculará a la Administración Pública con ese fenómeno a través de diversos elementos: comparando la Administración Pública con la actividad de los particulares; situando la actividad administrativa pública dentro de las actividades del Estado, teniendo en cuenta que no todo lo público es Administrativo, sino que hay otras actividades en el Estado que no son actividad administrativa; y situando además, a la Administración Pública dentro de todo el aparato y organización del Estado. Además, en la *Introducción*, se hará un esbozo de la evolución de la Administración Pública en el Estado Moderno, tratando de establecer un panorama general de éste, y de las diversas fases de la Administración Pública Moderna. Por último, y para concluir la *Introducción*, se hará un planteamiento general de las diversas concepciones que se han formulado sobre la Administración Pública, o si se quiere, de los diversos enfoques que se pueden utilizar para estudiar la Administración Pública (político, jurídico, productivista).

La *Primera Parte* del Curso se refiere al estudio de los elementos condicionantes de la Administración Pública, y en ella se estudiarán tres elementos: el Sistema Político; el Sistema Económico y el Sistema Jurídico y sus condicionamientos sobre la Administración Pública, precedidos de un análisis de la relación Estado y Administración Pública.

En cuanto al Estado y la Administración Pública se analizarán las características del Estado Contemporáneo en Venezuela y su condicionamiento sobre la Administración, particularmente en relación a los

finde de aquél. Allí trataremos de identificar, en Venezuela, cuáles son los fines del Estado para poder identificar cuál es el ámbito de acción general de esta Administración Pública.

En cuanto al sistema político y sus relaciones con la Administración Pública es necesario tener en cuenta, como se dijo, que la Administración es un instrumento para la ejecución de las políticas del Estado por lo que es, en definitiva, un instrumento del Estado. Está condicionada, por tanto, por la estructura política del Estado: por su forma, sea un Estado unitario o federal; o por su sistema de gobierno, sea presidencialista o parlamentaria, etc. Es necesario tener en cuenta, además, que la Administración Pública no responde a unos principios universales, que puedan ser aplicados a cualquier país, sino que depende, siempre, de una realidad concreta y política. Puede decirse que la Administración no tiene una ideología propia o no debe tenerla: la Administración responde a una ideología que le viene impuesta por el factor político; pero sin duda, y esta es una de las características de la burocracia, la Administración tiende progresivamente a asumir su propia ideología, y a veces a tratar de condicionar al elemento político. Teóricamente las políticas del Estado, las debe fijar el Congreso, y la Administración debe ser una mera ejecutora de esas políticas; pero resulta que en la realidad, la Administración es la que elabora las leyes que el Congreso va a dictar para ser ejecutadas por ella; y así, la Administración, por su propia capacidad técnica, se convierte en un elemento que va condicionando las instancias políticas.

En este sentido, por ejemplo, los grupos de presión no sólo controlan o presionan al Congreso, sino que es cada vez más frecuente la presión directa, política, ante la Administración, pues, por esa vía es más fácil tener un manejo de todo el sistema político. De manera que el carácter dependiente y el carácter ascéptico de la Administración frente a la política, se va tornando cada vez más relativo porque la Administración empieza a condicionar a la política y a tener su propia ideología.

No hay que olvidar, por ejemplo, que en ciertos países, esa estabilidad permanente de la Administración frente al fenómeno político es lo que le ha dado continuidad al Estado: allí está el ejemplo de la crisis de la IV República Francesa: si no hubiese sido por la Administración estable y permanente, ese país hubiese tenido una crisis mayor de la que tuvo, simplemente por que no tenía gobierno. Los gobiernos cambiaban cada mes, y sin embargo, el aparato del Estado continuó funcionando gracias a una Administración que tenía estabilidad. La reacción contra esta preponderancia de la Administración se observó al tomar

posesión en 1974 el Presidente de Francia, cuando planteó su tesis de que Francia debía ser un país gobernado por sus políticos más que por su Administración. De allí todo el esfuerzo que, inclusive, se vio del propio Presidente de asumir directamente la conducción de la Administración no teniendo, el Primer Ministro, la relevancia que tuvo años atrás.

Todo esto nos llevará a estudiar, en concreto, los condicionamientos políticos de la Administración venezolana.

En tercer lugar, veremos también el Sistema Jurídico y su condicionamiento sobre la Administración Pública. En efecto, una de las características clásicas de la Administración Pública y de la burocracia, según la formulación de Max Weber, es esa Administración formalista o legalista, apegada a un determinado sistema jurídico. Por tanto, el sistema jurídico va a condicionar permanentemente la actividad de la Administración. En este sentido, tiene importancia destacar el principio de la legalidad, es decir, la necesidad de que la Administración Pública se ajuste a la Ley y actúe conforme a normas y reglas preestablecidas, como un elemento central que condiciona a la Administración Pública; y luego analizar la mayor o menor libertad que, dentro de esa legalidad, tenga la Administración Pública para actuar; es decir, el llamado Poder discrecional. Se estudiará, además, la forma jurídico-administrativa de la Administración en el mundo de las relaciones jurídicas a través del análisis de las personas jurídicas dentro de la Administración Pública venezolana: por ejemplo, la República o una Municipalidad son personas de derecho público, y un instituto autónomo también lo es; pero una empresa del Estado es también una persona jurídica, pero de derecho privado.

En cuarto lugar, como elemento condicionante de la Administración Pública, se analizará el sistema económico y su influencia en la misma. Insistiremos, particularmente, en el estudio del sistema de economía mixta que existe en Venezuela y la forma como condiciona a la Administración Pública. Sin duda, no es lo mismo la Administración de un Estado Liberal tradicional a la de un Estado socialista donde lo es todo, o a una Administración Pública del Estado en un sistema de economía mixta, donde el Estado participa activamente dentro del proceso económico.

Al analizar el sistema económico veremos, además, la planificación en el tiempo, particularmente planificación económica y social; y la planificación en el espacio, particularmente la ordenación del territorio, como tareas fundamentales del Estado.

Se concluirá esta parte con un esquema de la regulación pública de la economía, como condicionante fundamental de la organización y actuación de la Administración.

La *Segunda Parte* del programa se refiere al funcionamiento de la Administración Pública. En efecto, vistos cuales son los elementos que condicionan a la Administración (los sistemas políticos, jurídicos y económicos), debe estudiarse el funcionamiento de esa Administración, lo que depende de tres elementos: por una parte, de la existencia de una determinada organización; por la otra, de la existencia de un personal público que actúa en esa organización; y por último, de la existencia de una serie de recursos a aplicar.

La Administración Pública, para funcionar, tiene que tener una organización. Ya se han visto en Teoría de la Organización suficientes elementos teóricos generales sobre organización, por lo que nosotros nos dedicaremos, en concreto, frente a una realidad determinada, a analizar cómo está organizada la Administración venezolana en sus líneas muy generales. Veremos entonces, algunos principios generales de la organización aplicables a la Administración venezolana. Luego estudiaremos las estructuras organizativas nacionales y territoriales de la Administración Pública venezolana, y los entes descentralizados que constituyen unas de las piezas fundamentales de nuestra Administración, particularmente en lo que se refiere a las empresas públicas que constituyen uno de los temas centrales de la organización.

En el estudio del funcionamiento de la Administración Pública, además del análisis de la organización; es necesario estudiar al factor humano que la mueve, es decir, al cuerpo de funcionarios o grupo de burócratas que hacen posible dicho funcionamiento. El régimen de la función pública será, por tanto, uno de los puntos a estudiar en dos partes, analizando el estatuto de los funcionarios públicos en Venezuela, y luego, estudiando el sistema que se ha estructurado para administrar ese personal público dentro de las técnicas generales de administración de personal, pero referidas al sector público.

Por último, en la parte del funcionamiento de la Administración Pública veremos los recursos con que cuenta la Administración para funcionar. Aquí se hará una revisión muy general sobre los recursos financieros de la Administración Pública, el sistema de la hacienda pública venezolana y el sistema tributario. Además se verán algunas bases de los recursos materiales de la Administración Pública, es decir, de los bienes que tiene el Estado, sean del dominio público o del dominio privado.

En la *Tercera Parte* del programa se estudiarán las características generales de la actuación de la Administración Pública en su actividad frente a los particulares y en especial, se estudiarán los medios y formas de la actuación; la relación con los particulares; y los medios de control de la actividad administrativa. En consecuencia se estudiará en primer lugar, la actividad administrativa y en particular, cuáles son los medios jurídicos de los cuales se vale la Administración Pública para actuar, por ejemplo, cuando dicta actos administrativos (impone una multa, da un permiso de conducir, otorga una licencia, dicta una orden o una prohibición) o cuando contrata (celebra, por ejemplo un contrato de obra pública para construir una carretera). Pero a la variedad de medios corresponde también una variedad de formas de actuación de la Administración Pública: a veces la Administración Pública impone una multa o arresta a una persona y realiza una actividad de policía. Lo mismo sucede cuando prohíbe una actividad degradante del ambiente u ordena el cierre de una fábrica. Pero no toda la actividad administrativa es una actividad de policía. Muchas veces la Administración Pública presta un servicio público concreto (servicio de transporte o teléfono) y allí la Administración Pública no actúa coactivamente, sino simplemente como prestando un servicio público. Además, también existe una actividad donde simplemente, estimula, promueve, fomenta la actividad de los particulares, y así vemos a la Administración Pública otorgando créditos o exoneraciones de impuesto sobre la renta para que un particular actúe en una forma determinada. Estas son las llamadas actividades de fomento. Pero además, la Administración Pública realiza actividades caracterizadas, simplemente, por constituir una gestión económica, o sea, en la cual la Administración Pública actúa como empresario, en las mismas condiciones, generalmente, que las empresas privadas. Estas cuatro formas de la actividad administrativa serán objeto de estudio en el Curso.

Al estudiar la actuación de la Administración Pública, se analizarán, también, las técnicas de la actividad administrativa, cómo se forma y cuáles son las técnicas que se han incorporado a la actividad de la Administración Pública, para hacerla más racional, eficiente y efectiva. Aquí también se analizará el problema de la coordinación en la acción administrativa, para garantizar su adecuada manifestación hacia los particulares.

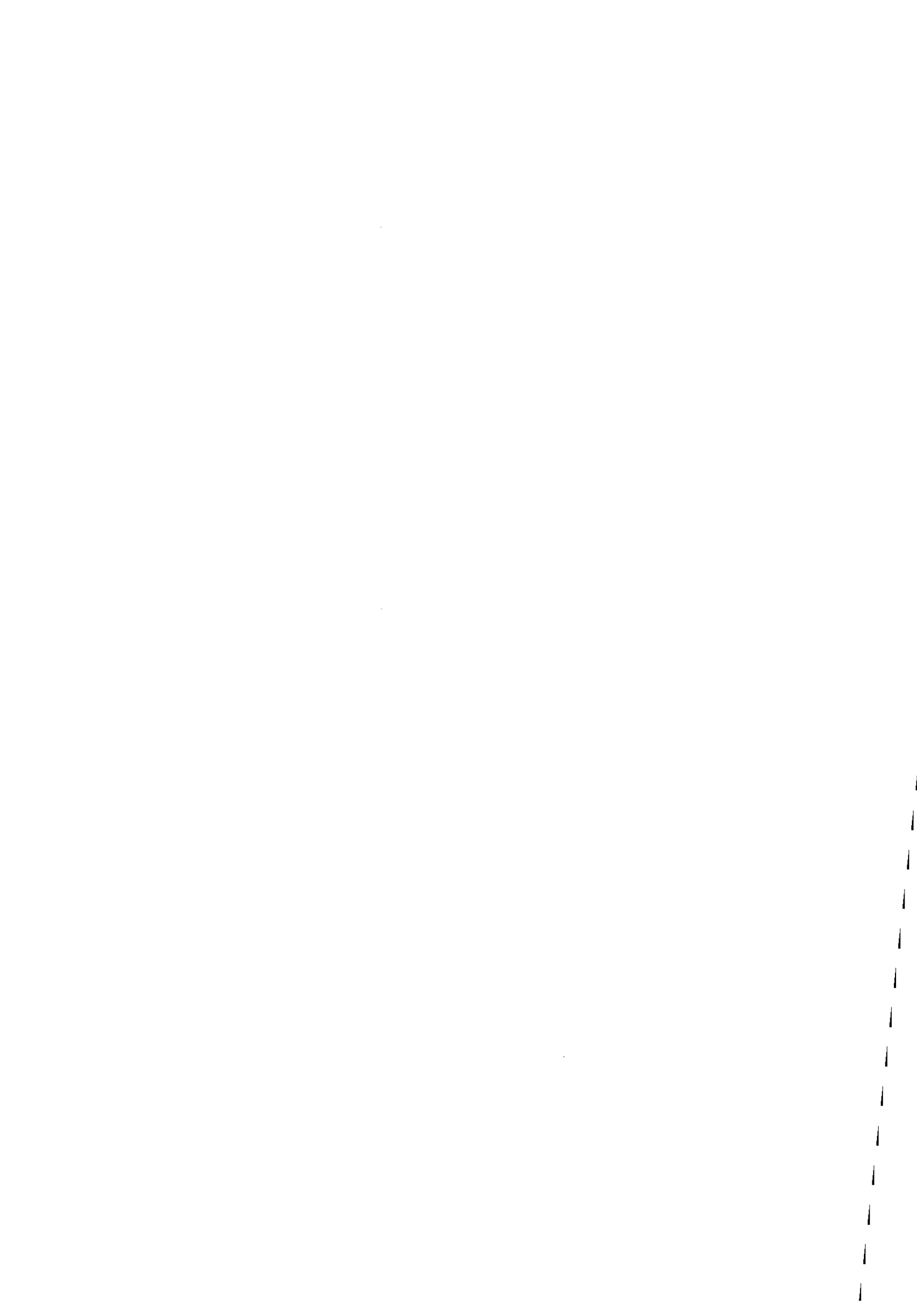
En relación a los particulares y a la actuación administrativa, se estudiarán también, en particular, dos aspectos: En primer lugar, cómo se protege al particular frente a la acción administrativa; por ejemplo, si la Administración Pública es arbitraria, ¿qué defensa tiene el particu-

lar?, ¿cuándo debe reclamar? ¿En qué tipo de procedimientos, como los sancionatorios, debe garantizársele el derecho a la defensa? Estos aspectos de protección de los particulares frente a la actuación de la Administración, se analizarán básicamente bajo el ángulo del procedimiento administrativo.

Por otra parte, también en relación con los particulares en sus vinculaciones con la Administración Pública, se estudiará el problema de la participación, y en particular, cuáles son los mecanismos reales y posibles de participación de los particulares en la actividad de la Administración.

Por último, dentro del estudio de la actuación de la Administración Pública se estudiará toda la problemática del control: la Administración Pública, cuando actúa, entra en relación con los particulares y puede lesionar intereses y derechos. Se hace necesario, dentro del Estado de Derecho, estructurar una serie de mecanismos de control de la acción de esa Administración Pública. Existe entonces un control político que corresponde ejercerlo a la instancia política; hay un control interno que la propia Administración Pública ejerce sobre sí misma (controles de auditoría, financieros, etc.); hay un control externo, denominado control fiscal, que ejerce la Contraloría General de la República, como órgano dotado de autonomía funcional dentro de la estructura general del Estado; y por último, hay un control jurisdiccional que realizan ciertos tribunales de la República sobre la actuación de la Administración, a través de la denominada jurisdicción contencioso-administrativa.

Una vez estudiadas las partes medulares del Programa (Elementos Condicionantes, Funcionamiento y Actuación de la Administración), *concluiremos* el Curso haciendo referencia a la transformación de la Administración Pública como consecuencia de las exigencias del proceso de desarrollo. Esto nos llevará a estudiar el proceso de reforma administrativa en Venezuela, qué se ha hecho y qué debe hacerse.



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

En la bibliografía contemporánea, las obras de mayor significación para este Curso de Fundamentos de la Administración Pública, son las siguientes:

- GERALD E. CAIDEN: *The Dynamics of Public Administration: Guidelines to current transformations in theory and practice*, Illinois, USA, 1971.
- JACQUES CHEVALIER et DANIELE LOSCHAK: *Introduction a la Science Administrative*, Paris, 1974.
- F. A. NIGRO: *Modern Public Administration*, N. Y., 1970.
- CHARLES DEBBASCH: *Science Administrative. Administration Publique*. Paris 1972; traducido al castellano: *Ciencia Administrativa. Administración Pública*. Madrid, 1977.
- ROLAND DRAGO: *Cours de Science Administrative, Le cours de Droit*, Paris 1967-1968.
- E. N. GLADDEN: *An Introduction to Public Administration*, Londres, 1961 en proceso de traducción al castellano: *Fundamentos de la Administración Pública*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- BERNARD GOURNAY: *Introduction à la Science Administrative*, Paris, 1966.
- FREDERICK C. MOSHER e SALVATORE CIMMINO: *Elementi di Scienza dell'Amministrazione*, Milan, 1961; traducido al castellano: *Ciencia de la Administración*, Madrid, 1961.
- ONU: *A Handbook of Public Administration* (por H. A. Emmerich), N. Y. 1961.
- DWIGHT WALDO: *The Study of Public Administration*, N. Y., 1955; traducido al castellano: *Estudio de la Administración Pública*, Madrid, 1961.

* * *

Además, se han publicado algunas obras colectivas o de compilación de textos de autores diversos sobre Administración y Administración Pública, de gran interés y entre ellas se destacan las siguientes:

Colloque International: L'Administration Publique: perspectives d'avenir, Ecol National d'Administration Publique, Quebec, XII vols, 1979.

- J. M. GAUS, L. D. WHITE and M. E. DIMOCK (ed.): *The Frontiers of Public Administration*, Chicago, 1936.
- L. GULICK and L. URWICK (ed.): *Papers on the Science of Administration*, 1936; traducido al castellano: *Ensayos sobre la Ciencia de la Administración*, San José de Costa Rica, 1955; y Madrid, 1973.
- L'Administrations Publique. Recueil de textes*, preparado bajo los auspicios de los Institutos belga y francés de Ciencias Administrativas, Librairie Armand Colin, Paris, 1971.
- GEORGES LANGROD (ed.): *Traité de Science Administrative*, Paris, 1966; traducido al castellano: *Tratado de Ciencia Administrativa*, Madrid, 1973.
- ROSCOE C. MARTIN (ed.): *Public Administration and Democracy*, N. Y. 1965; traducido al castellano: *Administración Pública*, México, 1967.
- FRITZ MORSTEIN MARX (ed.): *Elements of Public Administration*, N. J. 1959.
- DWIGHT WALDO (ed.): *Ideas and Issues in Public Administration. A Book of Readings*, N. Y., 1953; traducido al castellano: *Administración Pública*, México, 1967.

* * *

Además de las obras reseñadas, otros libros se han editado sobre el tema de la Administración en general y de la Administración Pública, que deben mencionarse:

- J. C. BUECHNER: *Public Administration*, Belmont, USA, 1968.
- J. J. CORSON and J. P. HARRIS: *Public Administration in Modern Society*, N. Y., 1963.
- MARSHALL E. DIMOCK and GLADYS O. DIMOCK: *Public Administration*, N. Y., traducido al castellano: *Administración Pública*, México, 1967.
- JOSÉ GALVÁN ESCOBEDO: *Principios de la Administración Pública*, El Salvador, 1951.
- JOSEPH P. HARRIS: *Dinamica della pubblica amministrazione nello Stato Contemporaneo*, Boloña, 1957.
- ALBERT LEPAUSKY: *Administration. The art and science of organization and management*, N. Y. 1955; traducida al castellano: *Administración. El Arte y la Ciencia de la Organización y Administración*, México, 1961.
- JOHN M. PFIFFNER and R. VANCE PRESTHUS: *Public Administration*, N. Y., 1967.
- DONALD C. ROWAT: *Basic Issues in Public Administration*, 1961.
- I. SHARKANSKY: *Public Administration. Policy-Making in Government Agencies*, Chicago, 1970; traducido al castellano: *Administración Pública*, México, 1971.

H. A. SIMON: *Public Administration*, N. Y., 1954.

HERBERT A. SIMON, DONALD W. SMITHBURG and VICTOR A. THOMPSON: *Public Administration*, N. Y., 1950; traducido al castellano: *Administración Pública*, México, 1968.

LINDALL URWICK: *The Elements of Administration*, N. Y., 1944.

LEONARD D. WHITE: *Introduction to the Study of Public Administration*, N. Y., 1954; traducido al castellano: *Introducción al estudio de la Administración Pública*, México, 1964.

* * *

Aparte de los libros mencionados, son básicos numerosísimos artículos y trabajos diversos editados en Revistas especializadas sobre Administración Pública. Entre las más importantes europeas y norteamericanas, se destacan las siguientes.

Administration, editada por el Institute of Public Administration of Ireland, Dublin.

Administrative Science Quarterly, editada por la Graduate School of Business and Public Administration, Cornell University, USA.

Amministrare. Rassegna internazionale di Pubblica Amministrazione, editada por el Instituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, Milan.

Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique. Revue d'Administration Publique, que editó el Institute International d'Administration Publique, Paris.

Canadian Public Administration, editada por el Institute of Public Administration of Canada, Toronto.

Documentación Administrativa, editada por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid.

Journal of Administration Overseas, editado inicialmente por el Ministry of Overseas Development, Londres, el cual continuará publicándose, a partir de 1981, como *Public Administration and Development*, por el Royal Institute of Public Administration, Londres.

La Scienza e la tecnica della Organizzazione nella pubblica amministrazione, Milan.

Public Administration, editada por el Royal Institute of Public Administration, Londres.

Public Administration Review, editada por la American Society for Public Administration, Washington.

Revista de Administración Pública, editada inicialmente por el Instituto de Estudios Políticos, transformado, luego, en el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Revue Française d'Administration Publique, editada por el Institut International d'Administration Publique, París, la cual sustituyó al *Bulletin* del Instituto.

Revue Internationale des Sciences Administratives, editada por el Institut International des Sciences Administratives, Bruselas.

Rivista Trimestrale di Scienza della Amministrazione, editada por Giuffré, Milan.

* * *

Además, en América Latina se han publicado una serie de Revistas especializadas en Administración Pública, aun cuando no todas con la misma regularidad, y entre las más importantes se destacan las siguientes:

Administración Pública, Revista de la Escuela Superior de Administración Pública del Perú, Lima.

Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, editado por el Instituto de Derecho Público, UCV, Caracas.

Revista de Administración Pública, editada por el Instituto Superior de Administración Pública, Buenos Aires.

Revista de Administración Pública, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Revista de Administración y Desarrollo, editada por la Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá.

Revista de Política y Administración, editada por el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

Revista Latinoamericana de Administración Pública, editada por la Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP), México.

Revista Venezolana de Administración Pública, editada por la Escuela Nacional de Administración Pública, transformada luego en Escuela Nacional de Hacienda y Administración Pública, Caracas.

* * *

Aparte de la bibliografía general antes señalada, al final de cada párrafo se indica la bibliografía específica complementaria.

Además, en el texto se citan los libros y trabajos que, en aspectos concretos, han sido directamente consultados.

INTRODUCCION

No resulta fácil intentar el estudio sistemático de los Fundamentos de la Administración Pública, cuando esta, particularmente en los actuales momentos, está sometida, casi permanentemente, a tremendas críticas. Uno de los temas de permanente actualidad en el mundo y en la prensa, en efecto, es el tema de la corrupción, que incide directamente sobre la Administración. Por otra parte, hay otro tema que está también presente cuando se juzga la Administración Pública y es el tema de la ineficacia. Siempre, el particular, cuando se vincula al Estado y a su Administración, lo hace un poco presionado por estos dos factores: temeroso de la corrupción que puede haber envuelta en la Administración, por una parte; y por la otra, consciente, porque la sufre, de las ineficacias que pueda haber en la acción administrativa.

Inclusive, en este último sentido de la ineficacia, algunos estudios que incidieron en la reorganización administrativa venezolana llegaron a plantear la necesidad de estructurar ciertas funciones del Estado en una forma separada de la Administración tradicional, para que no se contaminara con esta.

Si se lee, por ejemplo, el Informe de la Comisión de Reversión Petrolera de 1974 que dio origen a la nacionalización del petróleo, se encuentra que el planteamiento central del mismo fue la necesidad de estructurar lo que se llamó una Administración Petrolera Nacional, separada totalmente de la Administración Pública tradicional a la cual se vinculaba a la burocracia corrupta e ineficiente. (Véase Allan-R. Brewer-Carías, "El proceso jurídico organizativo de la Industria Petrolera Nacionalizada en Venezuela" en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídica y Políticas*, UCV, N° 58, Caracas, 1976, pp. 57 y ss.).

Esta misma idea privó en otro estudio, el llamado Informe sobre Sistema Nacional de Empresas del Estado que se elaboró en 1975, por la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública, en el cual se planteaba la necesidad de estructurar todo un sistema de empresas del Estado, separado, también, de la Administración tradicional,

y hacer una especie de Administración paralela, aparte de la Administración Pública, que se caracterizaba por la corrupción, la ineficiencia, y la burocracia lenta y engorrosa. (Véase Allan-R. Brewer-Carías, "Algunos aspectos jurídicos de las relaciones entre el Gobierno Central y las empresas del Estado" en CLAD, *Gobierno y empresas públicas en América Latina*, Buenos Aires, 1978, pp. 176 y ss.).

En estos casos, lamentablemente, la idea central no fue la de transformar, reformar o adaptar la Administración a las necesidades del país, sino estructurar unos órganos públicos aparte y separados, para que no se contaminasen, dejando esa Administración, para funciones tradicionales. Afortunadamente, en esos casos, no se llegó a estructurar una Administración Petrolera Nacional separada de la Administración Pública (se acudió sólo a la figura de la descentralización, semejante al tratamiento que tradicionalmente también se le ha dado a otras actividades empresariales del Estado); y en cuanto al "Sistema Nacional de Empresas del Estado", este no prosperó, y no llegó a estructurarse un sistema de empresas públicas separado de la Administración tradicional. Lo contrario hubiese sido un absurdo, cuando lo que está planteado es otra cosa: la necesidad de concentrar la formulación de las políticas estatales, aun cuando sea vinculada a la descentralización en la ejecución de las mismas.

A pesar de todas estas críticas que se puedan hacer a la Administración y de la aprehensión que normalmente tenga el particular frente a la Administración Pública, hay que convenir, sin embargo, en que esta es parte esencial de toda organización social, y siempre lo ha sido.

No existe ni ha existido organización social y política alguna sin una Administración, y mientras más poderosas y estables fueron las organizaciones políticas de cualquier tipo, en cualquier época, ello se reflejó siempre en una poderosa, grande y estable Administración. Podemos convenir, entonces, en que no hay Estado sin Administración Pública, y por tanto, en que no hay sociedad organizada sin Administración Pública. No se trata, ni siquiera, de un mal necesario, como normalmente se la juzga bajo ángulos críticos, sino que es inclusive la condición de existencia y de operación de una sociedad.

Bajo otro ángulo, la Administración es también una manifestación, en el sector público, de un fenómeno que es esencialmente humano: el llamado *fenómeno administrativo*.

Bajo estas premisas, en esta Introducción al Curso debemos estudiar, la Administración como fenómeno administrativo y por tanto, la

Administración Pública, también, como tal fenómeno (§ 1); las dos formas en las cuales se manifiesta la Administración Pública: como conjunto de órganos y como actividad (§ 2); la evolución de la Administración Pública, a través de la evolución del Estado Moderno (§ 3); y los diversos enfoques científicos para el estudio de la Administración Pública (§ 4).

§ 1. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL FENOMENO ADMINISTRATIVO

I. EL FENOMENO ADMINISTRATIVO

La Administración, ante todo, es una actividad esencialmente humana, y surge allí donde se hace necesaria la aplicación de recursos y medios para la obtención de determinados resultados y fines. Se trata de una actividad de todos los días, que se encuentra en todas las manifestaciones del hombre.

En este sentido, todos administramos permanentemente, aun cuando no tengamos conciencia de ello: como el personaje de Molière, que habló durante toda su vida en prosa sin saberlo, asimismo, toda la vida administramos y posiblemente no lo sabemos o no tomamos conciencia de ello. (Cfr. H. A. Simon, D. W. Smithburg y V. A. Thompson, *Administración Pública*, México, 1968, p. 4). Ni siquiera es una manifestación o un fenómeno propio de la actividad gregaria del hombre, pues, también se da aisladamente: es muy conocida en el campo administrativo, la referencia a la actividad de Robinson Crusoe, como actividad administrativa, pues se configura en la aplicación y manejo de recursos y medios para la obtención de resultados: la supervivencia. (Releer el bello libro de Daniel Defoe, pone en evidencia la más auténtica actividad administrativa).

Pero, sin duda, cuando este fenómeno administrativo se manifiesta plenamente, es cuando un grupo de hombres unen esfuerzos para lograr determinados resultados, hasta el punto de que lo que caracteriza a la administración, bajo cualquier ángulo, es la idea de la cooperación, para lo cual se hace necesario realizar otra función: la coordinación. En el fenómeno administrativo está presente, entonces la necesidad de coordinar y cooperar para obtener determinados resultados, aplicando los recursos y medios disponibles.

En esta agrupación de hombres, entonces, es que este fenómeno administrativo de aplicación de medios y recursos para obtener fines y resultados se manifiesta plenamente, sean cuales fueren los medios y los recursos que se utilicen (humanos, financieros, materiales) y sean cuales fueren los fines y resultados que se van a perseguir.

Otro punto de interés a destacar es que ese fenómeno administrativo, que es un fenómeno humano, siempre ha estado ligado a lo público, a lo colectivo; siempre ha acompañado a cualquier forma de organización política. Si se hace un repaso de las formas políticas en la historia, encontramos que a la base de todas esas formas de organización política, hay un aparato administrativo. Si las primeras sociedades organizadas fueron aquellas sociedades hidráulicas, ello se debió, simplemente, a un fenómeno administrativo: la necesidad de manejar y distribuir el agua a los efectos de poder cultivar y a los efectos de poder sobrevivir; y si observamos los grandes imperios, ellos, se caracterizaron por una Administración, inclusive altamente descentralizada como lo fue la del Imperio Romano, fortalecida en este caso por la necesidad de manejar grandes espacios físicos a través de las Provincias. Por ello, un elemento que condiciona el funcionamiento y crecimiento de la Administración, es el manejo del espacio.

Es claro, por tanto, que Administración y Administración Pública han hecho desde el punto de vista de la ciencia política. Después, las primeras aproximaciones científicas al problema administrativo, se han estado siempre indisolublemente unidas, hasta el punto de que con el progreso de las actividades privadas derivadas de la revolución industrial, empieza a estudiarse el fenómeno administrativo aislado de lo público, a través de los enfoques de la administración científica (Taylorismo y Fayolismo). Sin embargo, hoy por hoy, cuando se analiza la Administración Pública se conviene en que no es suficiente este último enfoque de la productividad o la eficiencia pura y simplemente, sino que tiene que seguir planteado un enfoque político de la Administración porque, en definitiva, la Administración Pública no es sino un instrumento de una organización política determinada. Se trata de un instrumento del Estado para lograr con determinados recursos la obtención de determinados resultados; la Administración Pública, por tanto, tiene un carácter instrumental que no hay que perder de vista, y que va a permitir que determinados recursos, frente a determinadas demandas sociales, se conviertan en resultados concretos, condicionados por los fines de esa sociedad.

Por ello, con razón, E. García de Enterría se inclina por estudiar la Administración Pública como Estado, como organización insertada en y al servicio de la comunidad política (*La Administración Española*, Madrid, 1971, p. 17), y Alejandro Nieto García afirma que el estudio de la Administración es el estudio del Estado (*El Mito de la Administración Prusiana*, Sevilla, 1962, p. 8).

II. LAS DIVERSAS ACEPCIONES DEL TERMINO ADMINISTRACION

1. Sentido etimológico

Desde el punto de vista etimológico se han dado muchas versiones sobre el sentido de esta expresión Administración, por lo que vamos a tratar de desentrañar un criterio de todas ellas.

Administrar viene del latín *administrare*, que se forma de dos palabras *ad-ministrare*: *ad* significa a o para; *ministrare*, significa servir. Esta idea, servir a, servir para, va a estar siempre vinculada a toda noción de Administración.

Otras explicaciones del término Administración indican que proviene de la expresión latina *administratio* o *administrationis*, que es la acción de administrar, es decir, la acción de servir a algo o de servir para algo.

La palabra Administrador viene de *administrator*: la persona que administra, que sirve a algo. Otras expresiones vinculadas son la de *ministrar*, que viene de *ministrare*, que significa ejercitar un oficio o un empleo; ejercitar la función normal de servir a algo. Inclusive la palabra ministro viene de la misma raíz *minister*, *ministrare*: el que sirve, el que administra algo. Otras explicaciones dadas por diccionarios señalan que la palabra Administración viene de *administrare* formada de la integración de tres palabras: *ad-manus-trahere*; y otra explicación es que viene de *ad-manus-tractum*. Es el primer caso, la idea es la prestación de servicio; y en el segundo, es la del que trae o lleva algo en la mano.

Todas estas explicaciones tienen en común la idea de prestar un servicio a algo, o para algo: la actividad de servir o de prestar un servicio. Por eso, otra idea que surge del sentido etimológico que vale la pena retener, es que, simplemente, la Administración tiene un carácter subordinado: se sirve a alguien o para algo. Esa idea de servir implica, por tanto, subordinación, y normalmente, en el lenguaje común, es corriente observar que el administrador, administra bienes ajenos, que no le per-

teneccn: en esta forma se administra una herencia, el patrimonio de un menor, una sociedad o una compañía anónima.

Siempre se trata de servir a algo y estar subordinado a algunos intereses.

2. *Sentido específico*

Pero por supuesto, el sentido etimológico no aclara suficientemente el sentido real de la expresión Administración, pues, además de servir a algo o para algo, y ese carácter subordinado, la Administración implica siempre una referencia al binomio entre medios (recursos) y resultados (objetivos o fines).

Hay Administración, siempre que se apliquen determinados recursos y medios para la obtención de resultados y fines. Esta relación va a ser permanente en la Administración, y habrá buena o mala Administración, en tanto se obtengan los resultados o fines perseguidos con los recursos y medios de que se dispone.

Por tanto, ligado también a la Administración está siempre el proceso de estimación para con medios y recursos disponibles, normalmente escasos, poder lograr el mayor número de fines o resultados que se persigan.

En la relación medios a fines hay siempre un proceso de optimización para lograr un mayor número de resultados o la consecución de los fines buscados, con la utilización del menor número de recursos y medios de los que se dispone los cuales, normalmente son escasos.

En la mayoría de las definiciones doctrinales que se consiguen sobre Administración se encuentra esta relación de medios a fines.

Por ejemplo, un autor muy conocido en el campo de la Administración Pública, F. Morstein Marx define a la Administración como la "actividad encaminada a convertir un propósito en realidad positiva"; y agrega que la Administración "es el ordenamiento sistemático de hechos y el uso calculado de recursos aplicados para la realización de un propósito, previendo los obstáculos que pueden surgir en el logro el mismo" (*Elements of Public Administration*, New York, 1946).

En esta noción se encuentra el señalado binomio entre medios y fines y un proceso de optimización en el cual hay que prever inconvenientes y obstáculos que se puedan presentar. En un libro reciente de un autor español, muy vinculado a América Latina, Juan I. Jiménez Nieto *Política y Administración* (Edit. Tecnos, Madrid, 1977) elaborado te-

niendo a la vista la problemática latinoamericana, se da una definición que también responde a la vinculación entre medios y fines. Dice lo siguiente (p. 25): "La Administración es un fenómeno típicamente institucional, inseparablemente vinculado a la optimización de la relación insumo-producto, según criterios de eficiencia técnica y económica, impuestos por su propia naturaleza. Se administran empresas, patrimonios, fundaciones, ministerios o parroquias bajo el mismo postulado genérico reducible a los principios generales de la teoría de la producción; maximizar cualitativa y cuantitativamente un producto con unos medios dados u obtener un determinado producto, con la mínima economicidad de recursos".

Este mismo autor, en otro trabajo señala que "Administrar es tomar decisiones de adecuación de medios a fines (insumos a productos), según criterios condicionables de eficiencia institucional en el seno de una organización enmarcada normativamente" (Juan I. Jiménez Nieto, *Concepto y método de la Administración Pública*. Madrid, 1978, p. 116).

De estas nociones podemos sacar, como criterio general, que Administración es, por tanto, la aplicación de determinados medios y recursos a la obtención de determinados fines y resultados.

Pero, por supuesto, la Administración no es una tarea mecánica; no se trata de obtener determinados resultados mecánicamente con la aplicación de medios, sino que es necesario todo un proceso y un esfuerzo comprensivo de pensamiento, de planificación, de organización, de dirección, de supervisión y de coordinación a los efectos de lograr esos objetivos. Por tanto, siempre hay un elemento humano en el fenómeno administrativo y por eso, se prefiere hablar de fenómeno administrativo y no de hecho administrativo pues el hecho administrativo, por sí mismo, no implicaría la presencia de la voluntad humana.

En la actividad administrativa, por tanto, siempre hay una voluntad humana en esta aplicación de medios a la obtención de resultados, que indica la acción de previsión, cálculo y decisión de la forma en la cual van a ser aplicados los medios a la obtención de los resultados.

Otras nociones doctrinales sobre Administración, además de la relación entre medios y fines, agregan un elemento nuevo. F. C. Mosher y S. E. Cimmino (*Ciencia de la Administración*, Madrid, 1961) dicen que administrar quiere decir dirigir y coordinar, y que esta acción encuentra sentido cuando hay *colaboración* entre diversos individuos para la consecución de un fin. Señalábamos, que la figura de Robinson Crusoe en la isla solitaria, aislado, realizaba actividad administrativa; pero sin duda,

ésta adquiere sentido cuando hay una colaboración entre individuos. Por eso, en casi todas las definiciones recientes sobre Administración, encontramos lo que se ha denominado el *sentido cooperativo* propio de la Administración.

D. Waldo, por ejemplo, define simplemente a la Administración, como "la acción humana cooperativa" (*Estudio de la Administración Pública*, Madrid, 1961). Otros autores H. Simon, D. Smithburg y V. Thompson hablan de Administración como "el comportamiento cooperativo de grupos" o la "actividad de grupos que cooperan para alcanzar objetivos comunes" (*Administración Pública*, México, 1968). Por tanto, además, de la relación medios-fines, encontramos la referencia a la cooperación entre personas que exige la coordinación de recursos humanos y voluntades para la obtención de determinados resultados.

Otro autor norteamericano da una noción similar: Leonard White, en su libro *Introducción al Estudio de la Administración Pública* (México, 1964) señala que la Administración es "la dirección, coordinación y control de muchas personas para realizar un propósito u objetivo"; y que es el arte de "utilizar los recursos humanos y físicos plegándolos a la consecución de una finalidad necesaria".

En general, por tanto, del sentido etimológico y específico de la expresión Administración, podemos sacar como conclusión que se trata de una actividad que tiende a aplicar determinados recursos y medios disponibles y evaluados, a la obtención de resultados y fines, mediante un proceso humano cooperativo, de previsión y de decisión.

(II). CARACTERÍSTICAS DEL FENOMENO ADMINISTRATIVO

1. *La Universalidad*

Tal como se señaló anteriormente, el fenómeno administrativo es una actividad esencialmente humana, y por tanto, una actividad común a todas las épocas de la humanidad y común a todas las manifestaciones del quehacer humano. Si se piensa sólo en la construcción de las pirámides o de las grandes catedrales medievales, además de la técnica asombrosa que implicó su realización, esas obras se hicieron gracias a un proceso administrativo; a una actividad administrativa; a la aplicación de unos determinados recursos y medios para la obtención de aquellos resultados en un determinado período de tiempo. Por tanto, todos los grandes acontecimientos de la humanidad, por complejos o intrépidos que sean o aun cuando muestren lo persistente de la voluntad hu-

mana, fueron posibles gracias a un proceso administrativo. En cualquiera de estas grandes manifestaciones del quehacer humano y a la base de todas esas actividades existe, por tanto, un fenómeno administrativo. Por ello puede decirse que hay administración, allí donde haya que hacer algo.

Por supuesto, por lo obvio del fenómeno administrativo, éste pasa desapercibido: normalmente no se atiende ni se le da importancia al fenómeno administrativo; más importante es la pirámide en sí misma, o haber llegado a la luna, etc. En general se estima que el resultado es lo importante y no se atiende al complejo proceso que lo hizo posible, es decir, que pudo convertir determinados medios y recursos de los cuales se disponía, en un momento determinado, en un resultado asombroso o no.

En todo caso, el problema de la administración es que pasa desapercibida por la importancia del resultado. Sin embargo, no hay duda, el proceso administrativo es y ha sido siempre, la condición indispensable para que los resultados se hayan podido obtener; la condición *sine qua non*. Sin ese proceso administrativo, esos resultados no hubiesen sido posibles.

Pero por supuesto, tratar de poner el énfasis en el proceso administrativo y la importancia de este proceso, no implica considerarlo como importante en sí mismo. O sea, cuando se plantea que en toda actividad humana siempre pensamos en el resultado y no en el proceso que lo hizo posible y tratamos de revalorizar la importancia de dicho proceso, lo que, en definitiva, es estudiar la Administración, ello no implica que consideremos al proceso importante *per se*, en sí mismo, sino que es importante en tanto en cuanto es un *instrumento* para obtener resultados.

Cuando la Administración comienza a sentirse importante en sí misma, independientemente de los resultados e inclusive de los medios, allí encontramos una manifestación de lo que normalmente se denomina proceso de burocratización, donde predominan, a veces, los intereses de los funcionarios frente a los intereses de la sociedad.

2. *La Expansión*

Si bien el fenómeno administrativo es común a todas las épocas de la humanidad, no hay duda que, en el mundo contemporáneo, hoy por hoy, puede decirse que en la Administración es donde está la clave de todas las actividades públicas y privadas.

Es muy común encontrar en los textos sobre Administración Pública contemporánea la expresión de que el mundo contemporáneo vive una "era administrativa" o que está en una "edad administrativa" (La expresión "edad administrativa" es de A. Siegfried, "Aspects du XXème Siècle. L'age administratif" en *Annales*, N° 42, Paris, 1954, p. 44); una era administrativa que comienza a sustituir a la era mecánica; donde todo depende de la Administración; y todo se hace gracias a la Administración.

Sin duda, la Administración es quizás lo más característico de las sociedades modernas y por eso se afirma que más que la Revolución Industrial, lo que caracteriza a las sociedades contemporáneas en esa "resolución administrativa". En ese mismo ángulo, lo que diferencia a países desarrollados de los subdesarrollados, es la Administración más que la situación económica, por lo que nuestros países están subadministrados. Pensemos solamente en que el problema no es de recursos (los tenemos de sobra) ni de objetivos y fines (los tenemos también de sobra); lo que no hemos sabido es aplicar, económicamente, esos recursos y medios a los fines de nuestras sociedades.

Por otra parte, esta era administrativa ha provocado también, en el mundo contemporáneo, además de la inflación económica, una "inflación administrativa". Pensemos, por ejemplo, en que la clave del dominio mundial, tanto a nivel de las grandes potencias como a nivel de las empresas transnacionales, está en la Administración. Se ha dicho, inclusive, que las empresas transnacionales son la primera organización de carácter mundial pues nunca, en la historia de la humanidad, se había dado organización alguna a escala mundial, ya que ninguno de los grandes imperios llegó a tener tal escala. Hoy por hoy, sin embargo, las empresas transnacionales se presentan como una organización a escala mundial y eso en base a principios de administración. (Véase R. J. Barnett y R. Muller, *Global Reach. The Power of the Multinational Corporations*, New York, 1974).

Entre las manifestaciones de esta inflación administrativa que le ha dado a la Administración la clave del dominio mundial se destacan los siguientes aspectos: En la Administración está el más grande desafío que se le presenta a países industrializados frente a las grandes potencias. Tal como lo señala J. J. Serban-Schreiber en su célebre libro *El Desafío Americano*, lo que está planteado a los países europeos es realmente un desafío administrativo: se puede tener una larga tradición (como cualquier país europeo), y cuantiosos recursos humanos y ma-

teriales, pero si se tiene una Administración inadecuada, no habrá posibilidad de alcanzar y mucho menos superar a las grandes potencias y, en especial, a los Estados Unidos.

Por otra parte, en la Administración puede decirse que está la clave de todo lo que el hombre contemporáneo hace, o recibe. Recordemos de aquella célebre frase de Miliband, "el hombre vive en la sombra del Estado" (Cfr. R. Miliband, *The State in Capitalist Society*, Londres, 1972, p. 1), lo que tiene su origen en la inflación de la Administración Pública. Piénsese, por ejemplo, en que desde el momento en que una persona nace hasta que se muere sentirá la tutela del Estado: nace en un hospital público; su nacimiento se registra en una oficina pública; estudia en una escuela pública, y se gradúa en Universidad Pública; se traslada de un lugar a otro en colectivos públicos; trabaja en oficinas públicas; vive en viviendas construidas por entes públicos, y en definitiva, se muere y lo entierran en un cementerio municipal. Es decir, toda la actividad de hombre, en todos los niveles, está condicionada por la sombra del Estado y de su Administración.

En sentido general nos encontramos con la misma situación desde el punto de vista administrativo: el alimento que se consume, el vestuario que se usa, las calles por las cuales se transita, los automóviles en los cuales se viaja; todos los múltiples servicios que se reciben, son posibles gracias a un proceso administrativo público o privado. Todos los grandes avances en el campo de la industria, de la agricultura, del comercio, etc., sólo han sido posibles, gracias a un proceso administrativo. Por supuesto, también el avance de la ciencia y la técnica, pues estas también es necesario el que, ante todo, se administren.

Concretándonos ahora, en la Administración Pública, en particular, como características o datos de la expansión o inflación de la misma es necesario recordar que en Venezuela, en un lapso de 15 años (de 1960 a 1975) el gasto público consolidado, manifestación, sin duda, del crecimiento de la Administración Pública, aumentó 10 veces: de algo más de 7.000 millones en el año 1960 a más de 70.000 millones en el año 1975. En las solas empresas del Estado, el gasto de las mismas en el mismo período, pasó de 1.600 millones a 36.400 millones, o sea, aumentó en más de un 2.000 por ciento. En sólo tres años, desde 1972 a 1975 el presupuesto de la Administración Central se triplicó, pues pasó de 14.000 millones a más de 40.000 millones.

Sin duda, en la Administración venezolana hemos tenido una inflación administrativa evidente pero ello no ha aumentado su capacidad administrativa. Al contrario, hemos tenido un desbordamiento de

su capacidad para administrar los ingentes recursos financieros. Tal como muy gráficamente lo destacaba el Contralor General de la República, en su *Informe Anual* al Congreso presentado en 1977:

“El panorama de la Administración deja mucho que desear en términos de eficacia, de prestación de servicios públicos, de utilización óptima de recursos... es menester señalar como aspecto esencial que sirve de punto de partida para un análisis profundo de la situación planteada, el hecho evidente de que el desarrollo del país, el incremento de los recursos públicos, la demanda de nuevos servicios, la magnitud de los proyectos, el incremento del número de contribuyentes, el aumento y la mayor complejidad de los negocios sometidos al control del gobierno, el aumento del gasto público, y en fin, la evolución de la actividad económica y financiera del Estado, han desbordado ostensiblemente la capacidad de nuestra Administración. He aquí, a nuestro modo de ver el asunto fundamental” (pp. XI-XII).

Y esto, sin duda, es cierto. En nuestro país, en el sector público ha habido un desbordamiento administrativo; o sea, que los recursos que hemos tenido han sobrepasado la capacidad del proceso administrativo para obtener determinados resultados y fines, es decir, para convertir adecuadamente esos recursos en esos determinados fines y resultados.

Entonces, el asunto fundamental es la incapacidad administrativa que tiene nuestro país para procesar aquellos recursos y medios y obtener la serie de recursos y fines, que nuestro proceso de desarrollo exige.

Ahora bien, las causas de esa inflación administrativa y del desbordamiento a que se ha hecho referencia son muchas, y siempre están ligadas a los fines del Estado, es decir, a las exigencias que se le plantean a la Administración Pública. Pensemos, por ejemplo, en las consecuencias del crecimiento demográfico que el país ha experimentado en los últimos 20 años, y las exigencias de carácter social que se plantean a la Administración: Todos estos son motivos, sin duda, de que se trata de atender esos fines y objetivos a través de nuevos organismos que han venido creándose. Piénsese por ejemplo, que el primer instituto autónomo creado en Venezuela se estableció en el año 1928 y en 50 años hemos creado más de 50 institutos autónomos.

Otra manifestación de la expansión administrativa en el campo público ha sido la importancia que dentro del Estado ha venido adquiriendo la propia Administración. Señalábamos anteriormente que, inclusive, gracias a la Administración es que ha podido haber en ciertos países una estabilidad del Estado frente a la inestabilidad política: ejemplo

la Cuarta República Francesa. Por eso, inclusive, desde el punto de vista de la teoría política se ha venido hablando de un nuevo poder dentro de los poderes del Estado. La célebre división de poderes, entre poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial se ha ampliado para dar origen a un nuevo poder, el Poder Administrativo o Administrador. Esto ha producido también, desde el punto de vista de la teoría política, una variación del principio tradicional de la primacía del Legislador, producto directo de la Revolución Francesa, y de la consideración de la ley como expresión de la voluntad general. De esta primacía del parlamento frente a los otros poderes del Estado, se ha venido pasando, progresivamente, hacia una primacía del Ejecutivo y de la Administración que, inclusive, comienza a tener poderes extraordinarios de legislación. Por tanto, ya no sólo es el Congreso el que legisla, sino que, mediante autorizaciones constitucionales, también nos encontramos al Poder Ejecutivo, legislando, como en el caso de los Decretos-Leyes dictados con motivo de las medidas extraordinarias en materia económica o financiera.

3. *La extensa variedad*

Se administra, y está presente el fenómeno administrativo, tanto en la Administración Pública como en las empresas industriales. Se administra un parque nacional, una iglesia, una cárcel, un abasto, etc., o sea, se administra todo tipo de actividad pública o privada. Por tanto, el fenómeno administrativo, no puede identificarse ni por los medios utilizados ni por los fines perseguidos: los medios y los fines son los más variados. La precisión del fenómeno administrativo en cambio, está, precisamente, en el proceso intermedio, y que se desarrolla en el intervalo que separa recursos a fines.

Inclusive, en el campo de la Administración Pública, no puede decirse que la actividad administrativa pública es una misma en cuanto a medios o fines, pues a la vez, y paralelamente, la Administración impone una multa (sanción); prohíbe una actividad degradante del ambiente; presta un servicio de transporte; produce bienes; concede un crédito a una empresa para fomentar sus actividades, etc.

Encontramos, entonces, las más variadas formas de la actividad administrativa pública: de policía, de fomento, de servicio público, de producción de bienes (gestión económica). Se trata, por tanto, de una actividad muy variada no identificable ni por los medios ni por los fines.

4. *La Organización*

Otra característica del fenómeno administrativo, ligada a la presencia del elemento humano en ese proceso administrativo, es la existencia siempre de una Organización. Como se dijo, en el fenómeno administrativo hay siempre una combinación de medios y de recursos, combinación que se pone en marcha para conseguir un determinado resultado. Hay una idea dominante, siempre, en el proceso y es la idea de una organización estructurada para realizarlo, es decir, de la existencia de un conjunto de órganos o partes de un todo dispuestos y ordenados para la realización de la actividad administrativa. No hay Administración sin organización. De allí que se diga que el orden es el signo de la buena administración.

5. *El proceso administrativo*

Pero además de la existencia de una organización, para caracterizar el fenómeno administrativo es necesario agregar el elemento de escogencia o elección a través de un proceso administrativo. En efecto, este proceso implica la existencia de un elemento humano que va a ordenar la aplicación de esos recursos a la obtención de fines; pero en ese proceso, es esencial que haya la actividad de previsión de esos medios para obtener los fines; de escogencia o elección de los medios.

Por tanto, siempre debe estar presente la idea de intencionalidad: no hay correcta administración espontánea, por lo que aquélla no es una actividad mecánica. Al contrario, para que haya fenómeno administrativo es necesario que exista intencionalidad. Recordemos la noción etimológica: la palabra *Ad*, que significa *para* y que implica, siempre, servir a algo o para algo.

Otro elemento básico de ese proceso administrativo es la existencia de información. Para poder escoger o elegir; para tomar una decisión; para calcular cuáles son los medios de los que se dispone, es necesario que haya determinada información. A la base de toda actividad administrativa está el proceso de búsqueda y tratamiento de la información. Por eso es tan común en la Administración Pública, que se nombren comisiones para producir informes; inclusive, una de las características dadas por Max Weber sobre la Administración, es el "papeleo" como signo de la burocracia, y es que, es esencial en la Administración, la producción, la búsqueda y el tratamiento de la información, ya que, sin información, es imposible que haya intencionalidad.

Inclusive, históricamente, el desarrollo del fenómeno administrativo está íntimamente ligado al desarrollo de los medios para fijar información por lo que cuando aparecen las primeras formas de escritura y de cálculo numérico, aparece la Administración. Recordemos el caso de las sociedades hidráulicas.

El tratamiento de la información ha dado origen, en la actualidad a toda una nueva ciencia que es la Informática, o sea, la ciencia de cómo tratar la información. Ello ha dado origen, además, a la creación de un organismo público que es la Oficina Central de Estadística e Informática creada en 1978 como Oficina Presidencial.

IV. FACTORES DEL DESARROLLO DEL FENOMENO ADMINISTRATIVO

1. *El desarrollo de la civilización*

El primer factor en el desarrollo del fenómeno administrativo, es el desarrollo de la civilización. En efecto, puede decirse que los sistemas administrativos aparecen, en primer lugar, en el interior de los grupos sociales cuando se sustituyen la economía de caza y de recolecta por una economía agrícola y pastoral; es decir, cuando se comienzan a establecer grupos humanos sedentarios. En ese momento comienza a plantearse la necesidad de prever y preparar el trabajo; de controlar las cosechas; de coordinar recursos humanos; de dividir el trabajo.

Cuando la explotación de la tierra pasa de grupos familiares a los grandes dominios agrícolas y al latifundio, puede decirse que se pasa, realmente, a un estadio administrativo en el decurso de las civilizaciones. Piénsese en las sociedades hidráulicas, y cómo, frente a la necesidad de administrar un recurso natural para la realización de determinadas actividades agrícolas, se inicia este estadio administrativo. (Cfr. M. García Pelayo, *Las Formas Políticas en el Antiguo Oriente*, Caracas, 1969).

Por supuesto, los sistemas administrativos aparecen más nítidamente, cuando diversos grupos se reúnen en una sociedad política. En estos casos, muy vinculado a la sociedad política, y al fenómeno administrativo, está el fenómeno militar. Puede decirse, inclusive, que desde su origen, lo militar será un medio favorable para el desarrollo de acciones administrativas. Recuérdese el texto de Otto Hintze (*Historia de las Formas Políticas*, Madrid, 1968, pp. 156 y ss.), relativo a la historia de la Administración vinculada a la figura del Comisario, y cómo vincula el desarrollo de la Administración Moderna particularmente en

Alemania, con la figura de los comisarios. Se trata de ejemplos de cómo una figura inicialmente militar, se convierte luego en funcionarios administrativos permanentes.

2. *La influencia del espacio*

Otro factor que influye en el desarrollo del fenómeno administrativo es la extensión del espacio o territorio en el cual opera la sociedad. En efecto, cuando determinadas sociedades políticas se expandieron a espacios más vastos, que traían como consecuencia, por supuesto, una fuerza centrífuga de los grupos sociales, se hizo necesario estructurar mecanismos de coordinación y de integración de esos grupos más numerosos. Por ello, en la antigüedad, los sistemas administrativos más desarrollados fueron, precisamente, los sistemas de los grandes imperios (China, Persia, Egipto, Roma, Inca). Todos tuvieron un sistema administrativo altamente desarrollado, precisamente como consecuencia de la necesidad de integrar y controlar el espacio.

Lo contrario también es válido: cuando estos imperios se desmembraron, el caso del Imperio Romano, y el feudalismo es su secuela, nos encontramos que se produce una regresión en el fenómeno administrativo, y aquellas grandes administraciones, como las de las Provincias Romanas, al derrumbarse el Imperio, se derrumban también.

3. *El reto a las sociedades.*

Otro factor que influye sobre el fenómeno administrativo es el factor reto impuesto a una sociedad (el "challenge" según la expresión de Toynbee. Véase E. N. Gladden, "Toynbee on Public Administration" en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XLII, N° 4, Bruselas, 1976, pp. 339 a 348). El reto que se lanza a una sociedad en un momento determinado, siempre ha provocado el reforzamiento de la Administración Pública, y ésta termina convirtiéndose en un medio de reforzar la cohesión de esa sociedad.

Ese reto puede ser la amenaza de una invasión exterior: gran parte del imperio romano y del sistema administrativo del mismo, fue establecido precisamente para regular las invasiones bárbaras.

Puede ser una crisis económica: el reforzamiento de la Administración Americana y de la estructura del Estado en los Estados Unidos en los años 30, se debió a la crisis económica y toda la política del *New Deal*. Ello condujo, inclusive, a que en un país con un Estado abstencionista, desarrollara una política de intervencionismo en el campo

económico y social, como la que se desarrolló en esa época, que llegó, inclusive, a que se creasen las primeras formas de empresas públicas, mucho antes de las nacionalizaciones de la II Guerra Mundial. Tal fue el caso de la Autoridad del Valle Tennesse que se creó para promover el desarrollo de una región particularmente deprimida.

Otro factor de reto, es sin duda, la guerra misma: el desarrollo de las grandes administraciones bélicas en Estados Unidos lo confirman.

Puede tratarse, también del reto social planteado por la necesidad de administrar el recurso hidráulico, situaciones de penuria en los regadíos: en la sociedad hidráulica de la antigüedad este reto fue el que produjo el desarrollo del fenómeno administrativo; y en la actualidad, lo mismo puede pensarse del Estado de Israel y el manejo de los recursos hidráulicos.

Quizás lo que está planteado en nuestro país, y esa es una de las grandes tragedias que tiene, es que necesitamos un reto, frente a una abundancia insólita como la que hemos tenido. Aun no hemos tenido o construido el reto que nos impulse definitivamente hacia el desarrollo y consecuentemente, a mejorar nuestra capacidad administrativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS § 1

Sobre los temas tratados en este § 1 es básico el estudio de:

PIERRE BANDET y LUCIEN MEHL: "El hecho administrativo: Naturaleza, origen y desarrollo" en Georges Langrod (ed.), *Tratado de Ciencia Administrativa*, Madrid, 1973, pp. 121 a 134.

Consúltese, además de los trabajos citados en el texto:

A. DUNSIRE: *Administration. The word and the Science*, London, 1973.

HENRY PUGET: *Les Institutions Administratives étrangères*, Paris, 1969.

JOHN A. VIEG: "The growth of Public Administration" en Fritz Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration*, New York, 1959, pp. 3 y ss.

DWIGHT WALDO (ed.): *Administración Pública*, México, 1967, pp. 13 a 51 (los trabajos de J. B. Martin, O. Tead, J. M. Gaus).

§ 2. *LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO CONJUNTO ORGANICO Y COMO ACTIVIDAD*

I INTRODUCCION

La expresión Administración tanto en su acepción general, como cuando se refiere al sector público (Administración Pública), tiene dos significados: puede identificar tanto un conjunto de órganos como un conjunto de actividades. Por ejemplo, cuando se señala que la Administración marcha muy mal, que hay corrupción administrativa, que la Administración Pública es deficiente, en realidad no se apunta a un órgano o dependencia en concreto, sino a la totalidad de las actividades de la Administración. Por el contrario, si se habla de la "Administración del Impuesto sobre la Renta" y su funcionamiento, se apunta a un órgano de la Administración en concreto, es decir, a un departamento en especial, que está situado en determinado lugar y que realiza determinada actividad: de administración tributaria. Es decir, se apunta en este sentido a la Administración como órgano integrado dentro del aparato del Poder Ejecutivo, representado por una serie de funcionarios.

Estos dos significados de la Administración, como un conjunto de actividades o como un conjunto de órganos, deben siempre tenerse presente al analizar el fenómeno administrativo general y al fenómeno administrativo público: La Administración Pública en sentido orgánico, apunta siempre al conjunto de estructuras administrativas, de ministerios y de oficinas y departamentos que forman parte del Poder Ejecutivo. La Administración como actividad, en cambio, es una noción material que atiende a una acción o tarea administrativa realizada por el Estado. Ambos criterios no coinciden: si bien la Administración-Órgano realiza siempre una actividad administrativa; esta no es exclusiva, como se verá, de los órganos del Poder Ejecutivo sino que también se realiza por los órganos de los otros Poderes del Estado.

Ahora bien, para estudiar a la Administración Pública como fenómeno administrativo, lo haremos dividiendo la exposición en tres partes,

en una primera parte estudiaremos la administración como actividad, comparando la actividad administrativa pública y la actividad de los particulares, en una segunda parte, estudiaremos a la Administración Pública, como complejo orgánico, dentro del aparato del Estado; en una tercera parte relacionaremos la actividad administrativa pública con las otras actividades del Estado; y en una cuarta parte se hará referencia a la Administración Pública como órgano y actividad dentro del sistema político-social.

II. LA ADMINISTRACION Y LA ACCION DE LOS PARTICULARES

Desde el punto de vista de la Administración-actividad, referida a la Administración Pública, lo primero que debemos intentar realizar es su ubicación dentro del fenómeno administrativo en general, y en particular, diferenciarla de la actividad administrativa que realizan los particulares.

En efecto, hemos señalado que el fenómeno administrativo público o privado, se da allí donde es necesario aplicar ciertos medios o recursos a la consecución de determinados fines y resultados. Pues bien, la distinción entre la actividad administrativa pública y la actividad administrativa de los particulares se encuentra tanto en los medios utilizados como en los fines que se persiguen. Esto lo ha destacado claramente Jean Rivero, en las primeras páginas de su manual de Derecho Administrativo (*Droit Administratif*, 9ª Edic., París, 1980).

1. *El fin de la Administración: El Interés Público*

Está claro que los particulares, y de ahí la existencia misma del Estado, no pueden satisfacerse todas sus necesidades por sí mismos. Pensamos en la necesidad de la justicia, si todos pudieran hacerse justicia por sí mismos, no habría sociedad organizada. Lo mismo puede plantearse con otras necesidades de interés general como son los servicios públicos, la construcción de las grandes obras de infraestructuras, etc. Se trata de necesidades colectivas que los particulares no pueden satisfacerse por sí solos, por lo que es al Estado al que le corresponde la satisfacción de las mismas.

Por tanto, el campo en el cual se mueve la Administración Pública como actividad, es el del interés público, de los fines públicos, de los fines colectivos, que son beneficiosos para toda la comunidad.

El particular, en cambio, actúa normalmente en base a un interés particular, en general, de carácter especulativo. Si hay coincidencia entre

las actividades de un particular y el interés general se tratará, en efecto, de una coincidencia pura y simple, pues el interés público no es de la esencia de la actividad del particular. Por ejemplo, un panadero, al producir pan, está, sin duda, satisfaciendo una necesidad colectiva (la necesidad de alimento), pero su objetivo no es el fin altruista de dar pan a todo el que lo necesita, sino, en realidad, es el interés particular del beneficio propio el que lo mueve, aun cuando su actividad pueda coincidir con la satisfacción de un interés colectivo.

En cambio, el Estado, cuando actúa, lo hace, normalmente, buscando la satisfacción de un interés público, siendo, por lo tanto, su actividad de carácter desinteresada desde el punto de vista especulativo. Por supuesto, también hay actividades públicas que persiguen un fin rentable y tienen interés especulativo, pero el Estado, cuando realiza una actividad como empresario, lo hace con un fin último de interés colectivo. Por ello, puede admitirse que el objetivo de la actividad administrativa pública es siempre un interés público; en cambio, el que persigue el particular es, en general, un interés privado, particular y de carácter especulativo.

2. *Los medios de la actividad administrativa: El Poder Público*

A la diferencia de fines, corresponde una diferencia de medios. Los particulares, cuando actúan, lo hacen en plano de igualdad. El contrato, medio típico de la acción de los particulares, es el acuerdo de voluntades entre dos o más personas en el cual predomina la autonomía igualitaria de la voluntad. El plano en que se sitúan normalmente los particulares es igualitario; en principio no hay superposición de una parte a otra o subordinación de una parte a otra.

El Estado, por el contrario, no puede actuar en plano de igualdad frente a los particulares, porque si así lo hiciese, no podría satisfacer adecuadamente el interés colectivo. Imaginemosnos que el Estado necesita construir una autopista; si actuara en un plano de igualdad con los particulares, debería negociar con cada uno de los propietarios por donde va a pasar la autopista la adquisición de los inmuebles, siempre que éstos estuvieran dispuestos a vender a un determinado precio. Ello retardaría y dificultaría la acción del Estado. Es por esto que el Estado no puede actuar en un plano de igualdad, y tiene ciertos poderes o potestades que lo colocan en una situación de superioridad frente al particular. Por ello, en el caso señalado, para hacer prevalecer el interés colectivo y construir la autopista, el Estado puede expropiar forzosamente los bienes de los particulares. El Estado, por tanto, cuenta

con medios para imponer, forzosamente, su voluntad y prohibir ciertas actividades, e imponer otras para satisfacer los intereses colectivos, etc.

Si el fin que se persigue es el interés público, éste no se obtendría si el Estado tuviese que actuar en el plano de igualdad con los interesados, pues ello significaría que, en cada acción, se encontraría con un interés privado contrapuesto, que, por tanto, le impediría actuar. Es por eso que el Estado tiene ciertos poderes, que se refunden en la noción de Poder Público, como la potestad genérica de actuar, que le permite al Estado, como gestor de los intereses públicos y como representante de los mismos, imponer su voluntad a los particulares. El Poder Público, es entonces, el conjunto de prerrogativas que le permiten al Estado vencer las oposiciones de los intereses privados y hacer prevalecer el interés colectivo. Sin esos medios no podría haber la posibilidad real de satisfacer ese interés público.

De manera que allí, en los medios y en los fines, debe situarse la distinción entre la actividad de los particulares y la actividad administrativa pública.

III. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ORGANIZACION DEL ESTADO

1. *La separación de poderes*

Pero hemos dicho que la Administración también denota, además de una actividad, un conjunto de órganos dentro del Estado. Por eso, resulta esencial ubicarla dentro de éste.

En efecto, la Administración Pública es, sin duda, parte fundamental de la organización del Estado y se identifica dentro de ésta, como un "Poder" separado de otros "Poderes". Sin embargo, es indudable que uno de los conceptos más confusos e imprecisos del pensamiento constitucional y político moderno, es el que se ha englobado en la denominación de "teoría" o "principio de la separación de poderes", transformada en uno de los pilares fundamentales de los regímenes democrático-liberales.

Sin entrar a estudiar los antecedentes de esta teoría, trataremos de precisar su alcance en nuestro sistema constitucional según la Constitución vigente.

En efecto la Constitución de 1961, a pesar de que abandona la formulación expresa, en su texto, de la "distribución" del Poder Público en Poder Nacional, Poder de los Estados y Poder Municipal; y de la "división" del Poder Nacional, en Poder Legislativo, Poder Eje-

cutivo y Poder Judicial, como lo hicieron absolutamente todos los textos a partir de 1901, sin embargo, responde claramente a la misma concepción.

En primer lugar, resulta expresamente establecido en la Constitución de 1961 la distinción entre el "Poder Público" en el sentido de potestad única del Estado, y por tanto, sin referencia orgánica de cualquier naturaleza; y "los órganos del Poder Público". La Constitución, cuando ha querido referirse a los órganos del Estado habla de "órganos del Poder Público" (Arts. 4 y 11) y cuando ha querido referirse a la potestad única estatal habla de "Poder Público" simplemente (Arts. 19 y 46); distinción que inclusive se encuentra cuando se refiere a los niveles nacionales: en sentido orgánico habla de "órganos de Poder Nacional" (art. 232), y en sentido funcional o de potestad jurídica, simplemente, de "Poder Nacional" (Art. 135). De manera que en cuanto a la potestad estatal, la Constitución parte del supuesto de la unicidad del Poder Público, el cual se ejerce por multiplicidad de órganos.

En segundo lugar, en el texto constitucional de 1961 se recoge la tradición de distribución del Poder Público en tres "ramas": el Poder Nacional, el Poder Estatal y, sin nombrarlo, el Poder Municipal. En efecto, el artículo 118 expresamente indica que "cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado". Estas "ramas del Poder Público" que la Constitución presume múltiples, no pueden ser otras que el Poder Nacional, el Poder Estatal y el Poder Municipal, en el sentido de distribución del Poder Público en tres niveles de entidades territoriales, por lo que no parece correcto considerar que la referencia a "ramas del Poder Público" se hace pensando únicamente en la división del Poder entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Y ello, particularmente, porque para haberse referido a la división del Poder, el constituyente habría tenido que referirse a algunas de las "ramas" del Poder Público en especial, tal como lo hicieron todos los textos constitucionales de 1901 a 1953. El Poder Nacional, por ejemplo (como rama del Poder Público), se divide en Poder Legislativo Nacional, Poder Ejecutivo Nacional y Poder Judicial, pero el "Poder Público" como tal, nunca podría "dividirse" en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

Es claro, por tanto, que a las "ramas del Poder Público" a las que se refiere el artículo 118 de la Constitución son: el Poder Nacional, el Poder de los Estados y el Poder Municipal, aun cuando contrariamente

a lo establecido en las constituciones anteriores, en ellas no se identifican expresamente, sino que se presumen: al Poder Nacional se dedica íntegramente el artículo 136 y los títulos V, VI y VII; el Poder de los Estados emana del Capítulo III del Título I; y el Poder Municipal resulta del Capítulo IV del mismo Título; sin embargo, la única de las ramas del Poder Público que se califica como tal Poder, es a la rama Nacional.

2. *La separación de poderes y las funciones estatales*

De acuerdo con el texto constitucional, "los órganos a los que incumbe" (el) "ejercicio" (de las) "funciones propias" (de) "cada una de las ramas del Poder Público"... "colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado" (art. 118) por lo que de la unicidad del Estado y del Poder Público, y de la trilogía de "ramas" de dicho Poder, se pasa a la multiplicidad de las "funciones propias" de cada una de esas "ramas" y de los órganos a los que incumbe el ejercicio de dichas funciones.

Recoge aquí la Constitución, siguiendo el texto de la Constitución de 1953, una terminología nueva respecto a la tradición constitucional anterior, pues antes de referirse a una "división del Poder" en cada "rama" del Poder Público, entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se refiere a que cada una de dichas ramas tiene "funciones" propias; y la novedad está en esta noción de funciones estatales. La revisión de la doctrina de la separación de poderes que los proyectistas de la Constitución hicieron, resulta en nuestro criterio evidente: se buscó superar las distorsiones de la "separación de Poderes" y sustituir, inclusive, la "división del Poder" por una asignación constitucional y legal de funciones propias a cada órgano del Estado, con la obligación de colaborar entre sí en la realización de los fines del Estado. En la expresión constitucional, por tanto, por función ha de entenderse la acción que desarrollan los órganos estatales o la actividad que desempeñan como tarea que les es inherente. De ahí que la función es toda actividad de la propia esencia y naturaleza de los órganos estatales y, por tanto, indelegable salvo que exista una autorización constitucional. Entonces, las diversas funciones del Estado son sólo las diversas formas a través de las cuales se manifiesta la actividad estatal.

Puede decirse, entonces, que la doctrina o principio de la separación de poderes no tiene aplicación alguna en Venezuela, en su concepción rígida, como separación de tres "poderes" atribuidos en forma exclusiva a tres órganos distintos e independientes, sino que más bien

ha sido formulada como una "división del Poder" en el sentido de que se establece una multiplicidad de órganos y a cada uno se asigna una función propia, lo que en modo alguno significa exclusividad en el ejercicio de esa función. Esta es realmente la innovación constitucional de los textos de 1953 y 1961, y el sentido de la llamada colaboración funcional de los poderes. En otras palabras, el sistema constitucional establece una separación orgánica con la cual no coincide una supuesta "separación de funciones".

En efecto, ante todo la Constitución no sólo insiste en la distribución del Poder Público en "ramas", sino que asigna a cada una de ellas y a sus órganos, funciones propias. En cuanto a la rama nacional del Poder Público, es decir, el Poder Público Nacional (art. 136) la Constitución atribuye su ejercicio a tres órganos o grupos de órganos separados, distintos e independientes, teniendo cada uno de ellos sus funciones propias: el Congreso integrado por el Senado y la Cámara de Diputados, ejerce el Poder Legislativo Nacional (art. 138) y se le atribuye como función propia, la función legislativa; el Presidente de la República y demás funcionarios que determine la Constitución y la Ley, ejerce el Poder Ejecutivo Nacional (art. 181) y se le atribuyen como funciones propias, la función de gobierno y la función administrativa; y la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales que determine la Ley, ejercen el Poder Judicial, y se le atribuye como función propia la función jurisdiccional. Sin embargo, el hecho de que cada uno de esos órganos nacionales tenga funciones propias no significa que las ejerza con carácter de exclusividad, pues no sólo en su ejercicio algunas veces intervienen otros órganos, sino que su ejercicio se atribuye también a otros órganos.

En cuanto a la rama estatal del Poder Público, es decir, el Poder Público de los Estados, la Constitución atribuye su ejercicio a dos órganos o grupos de órganos separados, distintos e independientes, teniendo cada uno de ellos sus funciones propias: las Asambleas Legislativas ejercen el Poder Legislativo de los Estados y se le atribuye como función propia, la función legislativa estatal; y los Gobernadores ejercen el Poder Ejecutivo de los Estados, además de ser agentes del Ejecutivo Nacional, y se les atribuye, como función propia, la función ejecutiva estatal. No existe función jurisdiccional de nivel estatal, pues la justicia fue nacionalizada en Venezuela desde 1945.

En cuanto a la rama municipal del Poder Público, es decir, el Poder Municipal, el ordenamiento jurídico atribuye su ejercicio a un solo órgano al cual se asignan funciones legislativas de carácter local y fun-

ciones ejecutivas: los Concejos Municipales. En el solo caso de la Municipalidad del Distrito Federal, la Ley Orgánica respectiva establece una diferenciación orgánica entre el Gobernador del Distrito Federal y el Concejo Municipal del mismo, atribuyendo al primero, como función propia, la función ejecutiva, y atribuyendo al segundo, también como función propia, la función legislativa local.

3. *La separación orgánica de poderes y la Administración Pública.*

El ordenamiento constitucional venezolano, si bien recoge el principio de la separación de poderes o mejor dicho, de la división del poder en diversas funciones, en términos relativos, es indudable que sí establece en términos absolutos la llamada separación orgánica de los poderes. La realidad política del país y la normativa constitucional, en efecto, muestran la existencia de tres grupos de órganos del Estado independientes entre sí y con relativa autonomía en el ejercicio de sus funciones: en el ámbito nacional, las Cámaras Legislativas (Cámara de Diputados y el Senado), los órganos del Ejecutivo Nacional y los Institutos Autónomos; y los Tribunales de la República; y en el ámbito estatal, las Asambleas Legislativas y los órganos de los Ejecutivos Estadales. Es decir, a nivel nacional y estatal existe y ha existido una separación orgánica entre órganos legislativos, órganos ejecutivos y órganos judiciales, aun cuando estos últimos sólo existan a nivel nacional. En el ámbito municipal, en cambio, con excepción de la Municipalidad del Distrito Federal, los órganos legislativos locales (Concejos Municipales) no se han diferenciado orgánicamente de los órganos administrativos municipales, lo que ha dado origen a multitud de interferencias funcionales.

En todo caso, es claro, no sólo constitucional sino práctica y realmente, que a nivel nacional, al lado del Congreso y de los Tribunales de la República, existe todo un complejo orgánico que el lenguaje común y técnico identifica como Administración Pública, compuesto, entre otros, por Ministerios, Oficinas Presidenciales, Comisiones e Institutos Autónomos. Puede decirse, entonces, que en este sentido es que adquiere relevancia la separación orgánica de poderes.

Pero si bien resulta claro de la conformación histórica del Estado y de nuestro ordenamiento legal y constitucional, que en el ámbito nacional la Administración Pública es una parte de la organización del Estado, distinta de las Cámaras Legislativas y de los Tribunales, también parece cierto que es a ese complejo orgánico que se denomina

como Administración, a quien corresponde, en el ámbito interno, concretizar o materializar la personalidad estatal.

En efecto, el Estado venezolano, en realidad, no es una persona jurídica, salvo en el ámbito internacional, sino que está conformado por tres personas de derecho público territoriales: la República, los Estados Federados y los Municipios. En el ámbito internacional, el Estado se confunde con la persona territorial nacional: la República. Es ella quien actúa y obliga internacionalmente al Estado. En el ámbito nacional (interno), en cambio, la actuación del Estado se manifiesta a través de sus tres personas jurídico-territoriales, según su ámbito de competencia, por lo que las obligaciones y potestades que la Constitución asigna al "Estado" en el ámbito interno, en realidad se asignan a las tres personas territoriales dentro del ámbito de sus competencias.

Pero cada una de estas tres personas jurídico-territoriales que conforman el Estado, en el ámbito interno, actúan como personas jurídicas entrando en relación con los particulares como sujetos de derechos titulares de un interés público, que gestionan a través de sus Administraciones Públicas. De allí que se haya dicho que sólo cuando el Estado actúa como Administración es verdadera y propia persona jurídica.

Sin embargo, si bien ello es cierto, de allí no puede concluirse que el Estado no tenga personalidad jurídica. En Venezuela la tiene en sus tres personas territoriales (la República, los Estados y los Municipios), aun cuando dicha personalidad jurídica se concrete o materialice, normalmente, a través de sus Administraciones Públicas.

IV. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LAS FUNCIONES DEL ESTADO

1. *Las diversas funciones del Estado*

Tal como se señaló, si bien se consagra constitucionalmente en Venezuela la separación orgánica de poderes, esta no es coincidente con alguna supuesta "separación de funciones". La Constitución permite, en efecto distinguir cuatro funciones fundamentales del Estado (función legislativa, función de gobierno, función jurisdiccional y función administrativa), pero ellas se realizan, indistintamente, por los diversos órganos del Estado.

A. *La función legislativa*

La función legislativa en el Estado contemporáneo es aquella ac-

tividad estatal que se manifiesta en la creación, modificación o extinción de normas jurídicas de validez general. La función legislativa del Estado, en esta forma, si bien se atribuye en el ámbito nacional, como función propia a los órganos que ejercen el Poder Legislativo, es decir, las Cámaras Legislativas, se realiza también por otros órganos de Poder Público.

En efecto, ante todo debe destacarse que la potestad de dictar leyes, en el ámbito nacional, corresponde a las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegisladores (art. 162), siendo estas leyes, por su generalidad e imperatividad, el tipo ideal de actos dictados en ejercicio de la función legislativa. Pero en el ordenamiento jurídico venezolano, los otros órganos del Poder Público también ejercen esta función creadora de normas jurídicas: el Presidente de la República y otros órganos ejecutivos al dictar Decretos-Leyes y Reglamentos (Art. 190, ord. 8 y 10); y ciertos tribunales de la República al dictar los reglamentos reguladores de las respectivas circunscripciones judiciales. Por tanto, la función legislativa, como actividad privativa e inherente del Estado mediante la cual sus órganos pueden crear, modificar o extinguir con carácter general las normas del ordenamiento jurídico, se ejerce por los tres grupos de órganos estatales en el ejercicio del Poder Público: por las Cámaras Legislativas, actuando como cuerpos colegisladores, en ejercicio del Poder Legislativo Nacional; por el Presidente de la República y ciertos órganos ejecutivos, en ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional; y por ciertos Tribunales de la República en ejercicio del Poder Judicial. La función legislativa, por tanto, si bien es una "función propia" de las Cámaras Legislativas, no es una función privativa y exclusiva de ellas, pues los otros órganos estatales también la ejercen. Sin embargo, lo que sí es función privativa y exclusiva de las Cámaras Legislativas, es el ejercicio de la función legislativa en una forma determinada: en ejecución directa de atribuciones constitucionales y mediante la emisión de ciertos actos estatales denominados leyes. En efecto, sólo las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegisladores pueden dictar leyes; y ellas pueden crear normas jurídicas generales ejerciendo atribuciones establecidas directamente en la Constitución, sin condicionamiento legal alguno. Los otros órganos estatales que ejercen la función legislativa, si bien realizan una función creadora dentro del ordenamiento jurídico, ello lo hacen a través de actos administrativos de efectos generales, bajo el condicionamiento de las leyes y excepcionalmente, en ejercicio directo e inmediato de una norma constitucional. En otras palabras, las leyes son actos de ejecución directa de la Constitución y de rango legal; los reglamentos y demás actos administrativos

de efectos generales son actos de ejecución directa de la legislación y de rango sublegal. Los decretos-leyes que puede dictar el Presidente, tienen el mismo poder derogativo de las leyes, y se realizan, directamente, en ejecución de la Constitución y también en ejecución de la respectiva ley habilitante, en su caso.

B. *La función de gobierno*

Pero aparte de la función legislativa, en el Estado contemporáneo ha ido delineándose una función primordial, distinta de la función administrativa, de conducción política de la sociedad y del Estado, por medio de la cual el Presidente de la República ejerce sus actividades como Jefe del Estado, es decir, como Jefe del Gobierno de la República (art. 181). A través de esta función de gobierno, el Presidente de la República puede adoptar decisiones en virtud de atribuciones que le son conferidas directamente por la Constitución, sin condicionamiento legal y por sobre la ley, de orden político, que exceden de la administración normal de los asuntos del Estado (art. 190, ord. 6 y 9). La característica fundamental de esta función de gobierno es que está atribuida al Presidente de la República, es decir, al nivel superior de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, no pudiendo otros órganos ejecutivos ejercerla. Los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo en esta forma, realizan fundamentalmente dos funciones propias: la función de gobierno y la función administrativa (arts. 21, 27 y 30). La función de gobierno, como función estrictamente política del Presidente de la República, se ejerce en ejecución directa de atribuciones constitucionales, sin condicionamiento legal alguno. El legislador, en esta forma, no puede limitar las facultades políticas del Jefe del Estado. La función de gobierno, por tanto, es de rango legal, en cambio que la función administrativa es de carácter sublegal.

Pero si bien la función de gobierno se ejerce con el carácter de función propia por el Presidente de la República en ejercicio del Poder Ejecutivo, ello tampoco se realiza con carácter excluyente, ya que las Cámaras Legislativas en ejercicio del Poder Legislativo también realizan la función de gobierno, sea a través de actos parlamentarios sin forma de ley (art. 150, ord. 6), sea mediante leyes (art. 139). En estos casos, también, la función de gobierno realizada por los órganos del Poder Legislativo es una actividad de rango legal, es decir, de ejecución directa de la Constitución. Pero si bien esta función puede ser realizada tanto por el Presidente de la República como por los órganos legislativos, por lo que no es exclusiva o excluyente, sin embargo, sí es

exclusiva de uno u otros órganos la forma de su ejecución en los casos autorizados por la Constitución: la función de gobierno mediante decretos ejecutivos (Actos de Gobierno), se realiza en forma exclusiva por el Presidente de la República; y mediante leyes o actos parlamentarios sin forma de ley, por las Cámaras Legislativas.

C. *La función jurisdiccional*

Además de la función legislativa y de la función de gobierno, los órganos estatales realizan la función jurisdiccional, es decir, conocen, deciden o resuelven controversias entre dos o más pretensiones, es decir, controversias en las cuales una parte esgrime pretensiones frente a otra. El ejercicio de la función jurisdiccional se ha atribuido como función propia a la Corte Suprema de Justicia y a los Tribunales de la República, pero aquí también, ello no implica una atribución exclusiva y excluyente, sino que, al contrario, los otros órganos estatales pueden ejercer la función jurisdiccional.

En efecto, los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, realizan funciones jurisdiccionales, cuando las autoridades administrativas deciden controversias entre partes, dentro de los límites de su competencia, y las Cámaras Legislativas también participan en la función jurisdiccional, cuando el Senado, por ejemplo, autoriza el enjuiciamiento del Presidente de la República (art. 150, ord. 8). Por tanto, la función jurisdiccional como actividad privativa e inherente del Estado mediante la cual sus órganos deciden controversias y declaran el derecho aplicable en un caso concreto, se ejerce por los tres grupos de órganos estatales en ejercicio del Poder Público: por la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales de la República, en ejercicio del Poder Judicial; por las Cámaras Legislativas, en particular, por el Senado, en ejercicio del Poder Legislativo Nacional; y por los órganos administrativos en ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional. La función jurisdiccional, por tanto, si bien es una "función propia" de los órganos judiciales, no es una función privativa y exclusiva de ellos, pues los órganos estatales también la ejercen. Sin embargo, lo que sí es una función privativa y exclusiva de los tribunales es el ejercicio de la función jurisdiccional en una forma determinada: con fuerza de verdad legal, mediante actos denominados sentencias. Sólo los tribunales pueden resolver controversias y declarar el derecho en un caso concreto, con fuerza de verdad legal, por lo que sólo los órganos del Poder Judicial pueden desarrollar la función judicial (función jurisdiccional ejercida por los tribunales). Los demás órganos del Estado que realizan funciones jurisdiccionales lo hacen, sea

a través de actos administrativos condicionados por la legislación, sea a través de actos parlamentarios sin forma de ley y, por tanto, de rango legal.

D. *La función administrativa*

Pero aparte de la función creadora de normas jurídicas de efectos generales (función legislativa), de la función de conducción y ordenación política del Estado (función de gobierno), y de la función de resolución de controversias entre partes declarando el derecho aplicable en casos concretos (función jurisdiccional), el Estado ejerce la función administrativa, a través de la cual entra en relación con los particulares, como sujeto de derecho, gestor de interés público. De allí la distinción entre la función de crear el derecho (legislativa), de aplicar el derecho imparcialmente (jurisdiccional), y de actuar en relaciones jurídicas como sujeto de derecho, al gestionar el interés público (administrativa).

En las dos primeras, el Estado al crear el derecho o al aplicarlo, es un tercero en las relaciones jurídicas que surjan; en la última, en cambio, el Estado es parte de la relación jurídica que se establece entre la Administración y los particulares, como sujeto de derecho gestor del interés público. De allí que la personalidad jurídica del Estado, como se ha dicho, se concrete en el orden interno, cuando sus órganos ejercen la función administrativa.

Ahora bien, al igual que lo que sucede con la función legislativa, de gobierno y jurisdiccional, la función administrativa tampoco está atribuida con carácter de exclusividad a ninguno de los órganos del Poder Público. Por ello, si bien la función administrativa puede considerarse como función propia de los órganos ejecutivos, concretizada básicamente a través de actos administrativos, ello no significa que la ejerzan con carácter exclusivo y excluyente. Al contrario, todos los otros órganos del Estado también ejercen la función administrativa: las Cámaras Legislativas, al autorizar o aprobar diversos actos de los órganos ejecutivos o al dictar actos relativos a su personal o servicios administrativos, realizan la función administrativa; y los órganos del Poder Judicial también realizan la función administrativa al dictar actos concernientes a la administración del personal o los servicios de los tribunales, o al imponer sanciones policiales. En esta forma, la función administrativa, como actividad privativa e inherente del Estado mediante la cual sus órganos, al gestionar el interés público, entran en relaciones jurídicas con los particulares, como sujeto de Derecho, se ejerce por

los tres grupos de órganos estatales en ejercicio del Poder Público: por los órganos administrativos, en ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional; por las Cámaras Legislativas, en ejercicio del Poder Legislativo Nacional; y por los Tribunales de la República, en ejercicio del Poder Judicial. La función administrativa, por tanto, si bien es una "función propia" de los órganos ejecutivos y administrativos, no es una función privativa y exclusiva de ellos, pues los otros órganos estatales también la ejercen dentro del ámbito de sus respectivas competencias constitucionales y legales. El acto administrativo, como concreción típica pero no única del ejercicio de la función administrativa, puede emanar de todos los órganos estatales en ejercicio del Poder Público, teniendo en todo caso, carácter sublegal.

2. *La ausencia de coincidencia de la separación orgánica de "poderes" y la asignación de funciones estatales*

Como se ha visto, a nivel de cada una de las tres ramas del Poder Público, si bien existe una diferenciación orgánica con la asignación de funciones propias a cada uno de los órganos, el ejercicio de las mismas por dichos órganos, en general, no es exclusiva ni excluyente. En otras palabras, existen órganos legislativos nacionales, estatales y municipales; órganos ejecutivos nacionales, estatales y municipales, y órganos judiciales exclusivamente nacionales; pero las funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales del Estado no coinciden exactamente con aquella separación orgánica.

En efecto, como principio general de la aplicación del principio de la separación de poderes en el régimen constitucional venezolano, puede afirmarse que la "división del Poder" no coincide exactamente con la "separación de funciones". Por ello, no sólo en múltiples oportunidades los órganos del Estado, además de sus "funciones propias" ejercen funciones que por su naturaleza deberían corresponder a otros órganos, sino que también en múltiples oportunidades la Constitución permite y admite la intervención o interferencia de unos órganos en las funciones propias de otros. Estos dos aspectos de la situación de la separación de poderes en Venezuela requieren, indudablemente, un tratamiento separado.

Como se ha dicho, la separación de poderes ha de entenderse en el sistema venezolano, en primer lugar, como una separación orgánica entre los órganos del Poder Público; y en segundo lugar, como una asignación de funciones propias a cada uno de dichos órganos; pero nunca como una separación de funciones atribuidas con carácter exclusivo a

los diversos órganos. Al contrario, además de sus funciones propias, los órganos del Estado realizan funciones que por su naturaleza son semejantes a las funciones asignadas a otros órganos. En otras palabras mediante este principio se reserva a ciertos órganos el ejercer una función *en una forma determinada* (funciones propias), lo que no excluye la posibilidad de que otros órganos ejerzan esa función en otra forma.

En efecto, el Congreso tiene atribuida la función legislativa y, en forma privativa, la sanción de leyes por las Cámaras actuando como cuerpo colegisladores (art. 162), así como la emisión de actos privativos de dichas Cámaras (arts. 150, 153 y 158). Sin embargo, además del cumplimiento de la función legislativa, el Congreso y las Cámaras Legislativas realizan funciones administrativas, por ejemplo, cuando imponen sanciones a quienes infringen los reglamentos internos de las Cámaras, cuando organizan su servicio de policía o cuando ejecutan su presupuesto de gastos (art. 158, ords. 1, 3 y 5). Así mismo, las Cámaras ejercen funciones administrativas, cuando designan o remueven su personal administrativo excluido de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, es decir, cuando realizan cualquier acto relativo a la administración de su personal. En estos casos, por supuesto, no podría verse violación alguna al principio de la separación de poderes, pues se trata de funciones de naturaleza distinta a las legislativas que el ordenamiento jurídico permite realizar, pues en ningún dispositivo se indica que la función administrativa corresponde exclusivamente a los órganos del Ejecutivo Nacional.

Por otra parte los órganos del poder judicial también pueden ejercer funciones administrativas. En efecto, la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales de la República tiene atribuida la función jurisdiccional y, en forma privativa, la adopción de decisiones acerca de las pretensiones procesales de una parte frente a la otra, de nulidad de actos del poder público o de condena de carácter penal, con fuerza de cosa juzgada, jurisdiccionalmente, en forma autónoma e independiente de los demás órganos del Poder Público (Art. 205). Sin embargo, además del cumplimiento de la función judicial o jurisdiccional los órganos judiciales realizan funciones administrativas, por ejemplo, al designar o remover los funcionarios administrativos de los tribunales, al dictar los reglamentos de organización o policía en determinados niveles, o al imponer sanciones administrativas o disciplinarias. En ninguno de estos casos podría verse usurpación alguna o violación del principio de la separación de poderes, pues no hay norma alguna de orden cons-

titucional que reserve con exclusividad el ejercicio de la función administrativa a los órganos del Poder Ejecutivo.

Por último, y así como los órganos legislativos y judiciales ejercen funciones administrativas, así también los órganos del poder ejecutivo realizan funciones legislativas y jurisdiccionales. En efecto el Presidente de la República, además de las funciones ejecutivas propias (funciones de gobierno y funciones administrativas), realiza funciones legislativas no sólo al dictar decretos con valor de ley conforme a la Ley de Medidas Económicas de Urgencia respectiva (Art. 190, ord. 8), sino cuando crea normas de carácter general en el ordenamiento jurídico al ejercer la potestad reglamentaria (art. 190, ord. 10). Asimismo, los órganos ejecutivos también realizan, en ciertos casos, funciones jurisdiccionales aun cuando no de carácter judicial, siendo en todo caso funciones excepcionales. Dentro de estas funciones jurisdiccionales se incluiría, tal como lo ha hecho la Corte Suprema en varias de sus decisiones, por ejemplo, las que adopta el Inspector del Trabajo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 198 de la Ley del Trabajo, siguiendo un procedimiento especial, o las que dictan las Comisiones Tripartitas reguladas en la Ley contra despidos injustificados.

3. Las interferencias orgánicas en el ejercicio de las funciones estatales

La flexibilidad de la aplicación del principio de la separación de poderes en Venezuela, no sólo resulta del hecho de que, en general, los distintos órganos del Poder Público, además de sus funciones propias ejerzan funciones cuya naturaleza es similar a las ejercidas por otros órganos, sino del hecho de que en el ejercicio de las funciones propias por cada uno de los órganos del Poder Público, la Constitución admite o autoriza la intervención o la interferencia de otros órganos.

En efecto, en el ejercicio de sus funciones legislativas, las Cámaras se encuentran interferidas en algunos supuestos tanto por los órganos ejecutivos como por los judiciales. Por ejemplo, la iniciativa de las leyes puede corresponder al Ejecutivo Nacional o a la Corte Suprema de Justicia, cuando se trata de leyes relativas a la organización y procedimiento judiciales (art. 165, ords. 2 y 4); la iniciativa de la Ley de Presupuesto corresponde exclusivamente al Ejecutivo Nacional y las Cámaras no pueden autorizar "gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo proyecto de Ley de Presupuesto" (art. 228); el Presidente puede vetar la ley y devolverla al Congreso

para su reconsideración (art. 173); y la Corte Suprema de Justicia tiene competencia para declarar la nulidad por inconstitucionalidad de las leyes o resolver las colisiones que existan entre diversas disposiciones legislativas (art. 215, ords. 3, 4 y 5).

Por otra parte, en el ejercicio de sus funciones de gobierno y administrativas, el Ejecutivo Nacional se encuentra interferido tanto por los órganos legislativos como judiciales. En efecto, los tratados o convenios internacionales, que celebre el Ejecutivo Nacional, salvo ciertas excepciones, deben ser aprobados por ley especial (art. 128); los contratos de interés público, salvo ciertas excepciones deberán ser aprobados previamente por el Congreso y el otorgamiento de concesiones de hidrocarburos deberá ser autorizada previamente por las Cámaras en sesión conjunta (art. 126); el Senado debe autorizar previamente al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, para autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, para el nombramiento del Procurador General de la República y los jefes de misiones diplomáticas permanentes, o al Presidente de la República para salir del país (art. 150, ords. 2, 4, 6 y 7); la Cámara de Diputados puede dar un voto de censura a los Ministros el cual puede acarrear la remoción del Ministro en ciertos casos (art. 153, Ord. 2); el Congreso ejerce el control de la Administración Pública (art. 139); y los actos de gobierno, reglamentos y actos administrativos pueden ser declarados nulos por contrariedad al derecho por la Corte Suprema de Justicia (arts. 206 y 215, ords. 6 y 7).

Por último, en el ejercicio de sus funciones judiciales, la Corte Suprema de Justicia se encuentra interferida tanto por los órganos legislativos como por los órganos ejecutivos. En efecto, el Congreso puede decretar amnistías (art. 139) y el Presidente de la República conceder indultos (art. 190, or. 21); el enjuiciamiento del Presidente de la República debe ser autorizado por el Senado (art. 150, ord. 8); y el Ejecutivo Nacional determina el número de tribunales y su circunscripción.

En todos estos casos, encontramos supuestos de interferencia o intervención autorizada constitucionalmente, de los órganos del Poder Legislativo en las funciones propias de los órganos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial; de los órganos del Poder Ejecutivo en las funciones propias de los órganos del Poder Legislativo y del Poder Judicial; y de los órganos del Poder Judicial en las funciones propias de los órganos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, que en modo alguno significan violación del principio de la separación de poderes.

Al contrario, estas interferencias confirman el carácter y sentido de dicho principio en el ordenamiento constitucional venezolano, que antes que una separación de poderes, más bien consagra el carácter complementario de los mismos, así como la colaboración y cooperación entre ellos, para la consecución de los fines del Estado. El sistema es, por tanto, un sistema de equilibrio armónico entre los poderes, en el cual se combinan funciones propias con interferencias, estando atribuida a la Corte Suprema de Justicia la función de asegurar el balance y contrapeso entre los mismos. En la base de toda la concepción, en todo caso, está el principio de que si bien hay una división del Poder en sentido orgánico y con las flexibilidades señaladas, a esa división orgánica no se corresponde una separación absoluta de funciones. Pero, por supuesto, la operatividad de este sistema de contrapesos depende de la conformación política del Congreso y de la Presidencia, pues debido a la forma presidencial de gobierno, si el Presidente de la República no tiene el respaldo mayoritario del Congreso, el sistema de cooperación entre poderes se convierte en un sistema de conflicto de poderes con el riesgo de que se inmovilice el Estado.

4. *La distinción entre las funciones y los actos estatales*

Pero si bien resulta clara la distinción entre las funciones fundamentales del Estado, no debe, por ningún respecto, identificarse el ejercicio de una función estatal determinada con la producción de determinados actos jurídicos. Al igual que la separación orgánica de poderes no coincide con la distribución de funciones, éste no coincide, necesariamente, con el tipo de acto jurídico que emane de la voluntad estatal.

En efecto, de lo expuesto anteriormente resulta que la función legislativa la ejerce el Estado en Venezuela a través de sus órganos legislativos (Cámaras Legislativas), de sus órganos ejecutivos (Presidente de la República) o de sus órganos judiciales (Tribunales); la función de gobierno la ejerce el Estado a través de sus órganos legislativos (Cámaras Legislativas) y de sus órganos ejecutivos (Presidente de la República); la función jurisdiccional la ejerce el Estado a través de sus órganos legislativos (Senado), de sus órganos administrativos o de sus órganos judiciales (Tribunales); y la función administrativa la ejerce el Estado a través de sus órganos legislativos (Cámaras Legislativas), de sus órganos judiciales (Tribunales) y de sus órganos administrativos. Sin embargo, de ello no puede deducirse que todo acto realizado en ejercicio de la función legislativa, sea un acto legislativo; que todo

acto realizado en ejercicio de la función de gobierno, sea un acto de gobierno; que todo acto realizado en ejercicio de la función jurisdiccional, sea un acto judicial; o que todo acto realizado en ejercicio de la función administrativa, sea un acto administrativo. Al contrario, así como los diversos órganos del Estado realizan diversas funciones, los actos cumplidos en ejercicio de las mismas no son siempre los mismos ni tienen por qué serlo.

En efecto, tal como hemos señalado, los órganos de Poder Legislativo pueden ejercer funciones legislativas, de gobierno, jurisdiccionales y administrativas, pero los actos que de dichos órganos emanen al ejercer dichas funciones no son, necesariamente, ni uniformes ni correspondientes. Cuando las Cámaras Legislativas ejercen la función legislativa, es decir, crean normas jurídicas de carácter general actuando como cuerpos colegisladores, dictan leyes (art. 162), pero cuando lo hacen en otra forma distinta, por ejemplo, al dictar sus reglamentos internos, ello lo hacen a través de actos parlamentarios sin forma de ley (art. 158, ord. 1 y 3). Cuando las Cámaras Legislativas ejercen la función de gobierno, es decir, intervienen en la formulación de las políticas nacionales, lo hacen a través de leyes (art. 139) o a través de actos parlamentarios sin forma de ley (art. 150, ords. 4, 6 y 7). En el caso del ejercicio de la función jurisdiccional, el Senado concretiza su acción a través de un acto parlamentario sin forma de ley (art. 150, ord. 8); y en cuanto al ejercicio de la función administrativa por las Cámaras Legislativas, ella puede concretarse en leyes (art. 126), actos parlamentarios sin forma de ley (art. 150, ords. 2, 3 y 5) o actos administrativos (art. 158, ords. 1, 3, 4 y 5).

Por su parte, cuando los órganos del Poder Ejecutivo, particularmente el Presidente de la República, realizan la función legislativa, ésta se concretiza en decretos-leyes (art. 190, ord. 8) o en reglamentos (actos administrativos) (art. 190, ord. 10) y cuando realiza la función de gobierno, dicta actos de gobierno (art. 190, ordinales 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11 y 21). En los casos de ejercicio de la función jurisdiccional y de la función administrativa, los órganos ejecutivos dictan, por ejemplo, actos administrativos.

En cuanto a los órganos del Poder Judicial, cuando ejercen la función legislativa, dictan reglamentos (actos administrativos), cuando ejercen la función administrativa, dictan actos administrativos, y cuando ejercen la función jurisdiccional, dictan actos judiciales (sentencias).

En esta forma, el ejercicio de la función legislativa se puede manifestar, variablemente, a través de leyes, actos parlamentarios sin forma

de ley, decretos-leyes y reglamentos (actos administrativos); el ejercicio de la función de gobierno, a través de actos de gobierno, leyes y actos parlamentarios sin forma de ley; el ejercicio de la función jurisdiccional, a través de actos parlamentarios sin forma de ley, actos administrativos y sentencias; y el ejercicio de la función administrativa, a través de leyes, actos parlamentarios sin forma de ley y actos administrativos. En sentido inverso, puede decirse que las leyes sólo emanan de las Cámaras Legislativas actuando no sólo en ejercicio de la función legislativa, sino de la función de gobierno y de la función administrativa; que los actos de gobierno emanan del Presidente de la República, actuando no sólo en ejercicio de la función de gobierno sino en ejercicio de la función legislativa; que los actos parlamentarios sin forma de ley sólo emanan de las Cámaras Legislativas, actuando en ejercicio de las cuatro funciones estatales; y que los actos judiciales (sentencias) sólo emanan de los tribunales, actuando en ejercicio de la función jurisdiccional. En todos estos casos, el tipo de acto se dicta exclusivamente por un órgano estatal, pero en ejercicio de variadas funciones estatales. Lo privativo y exclusivo de los órganos estatales en esos casos, no es el ejercicio de una determinada función, sino la posibilidad de dictar determinados actos: las leyes por las Cámaras Legislativas; los actos de gobierno por el Presidente de la República; y los actos judiciales (sentencias) por los tribunales.

En cuanto a los actos administrativos, éstos pueden emanar de las Cámaras Legislativas, actuando en función administrativa; de los tribunales, actuando en función legislativa y en función administrativa; y de los órganos del Poder Ejecutivo, actuando en función legislativa, en función jurisdiccional y en función administrativa. Los actos administrativos en esta forma, y contrariamente a lo que sucede con las leyes, los actos de gobierno y las sentencias judiciales, no están reservados a determinados órganos del Estado, sino que pueden ser dictados por todos ellos y no sólo en ejercicio de la función administrativa.

En esta forma, es evidente que al analizar la función administrativa y la concreción más general que resulta de su ejercicio, los actos administrativos, no puede adoptarse un criterio orgánico para su caracterización, en virtud de la no coincidencia de la separación orgánica de poderes con la distribución de funciones. Por otra parte, para la diferenciación de los actos estatales, tampoco pueden adoptarse criterios orgánicos, pues si bien es cierto que las leyes emanan solamente de las Cámaras Legislativas, que los actos de gobierno emanan solamente del Presidente de la República, y que las sentencias judiciales emanan sola-

mente de los tribunales, eso mismo no se puede decir de los actos administrativos, que emanan de todos los órganos del Estado.

La definición de las funciones del Estado, por tanto, ha de ser una definición material que se deriva de la naturaleza de la actividad estatal y no del órgano del cual emana o de su forma; y para llegar a dicha caracterización material resulta indispensable, tal como se ha señalado anteriormente, no confundir la función misma con el acto que emana de su ejercicio, es decir, la naturaleza de la actividad estatal (función) con el resultado de su ejercicio (actos jurídicos).

V. LA ADMINISTRACION COMO SUBSISTEMA DEL SISTEMA POLITICO

Por otra parte, la noción de Administración Pública también puede analizarse bajo el punto de vista del criterio sistémico. En efecto, la relación entre medios y fines, es una relación permanente en toda organización social, y la administración viene a identificarse en el proceso de transformación de los recursos y medios para la obtención de determinados fines u objetivos. Pero esta es una tarea política, y que además de incumbir, en una sociedad determinada, a la Administración, también corresponde al conjunto de las instituciones políticas de las cuales la Administración no es sino una parte.

La Constitución, en efecto, le fija a la colectividad venezolana determinados fines: fines de desarrollo económico, de desarrollo social, de desarrollo físico, de protección de los recursos naturales, de desarrollo de los transportes y comunicaciones, de realización de determinadas actividades industriales y comerciales, etc. Esta serie de fines, que se regulan en el texto constitucional y que se le imponen al Estado, le acarrearán a éste una serie de responsabilidades que debe atender mediante todas sus instituciones políticas, jurídicas y administrativas.

En efecto, bajo el enfoque sistémico puede señalarse, pensando en la totalidad del sistema político-social, que todos los componentes de éste, en base a determinados —cualitativa y cuantitativamente— recursos humanos, materiales, financieros y de información (inputs), tiene unos objetivos concretos de desarrollo económico, de desarrollo social y de desarrollo físico y ordenación territorial que alcanzar en un tiempo dado (outputs) —y que deben estar plasmados en un plan y en unas políticas—, por la acción conjunta y mixta de los sectores públicos y privados, a través de la integración de sus instituciones —jurídicas, políticas y administrativas—, en un sistema.

Ahora bien, precisados determinados objetivos de desarrollo y cuantificados los recursos disponibles —y sobre estos aspectos en el campo económico y social está inundada la literatura latinoamericana—, el problema a dilucidar y determinar es si los mecanismos o medios procesadores de una sociedad en un tiempo determinado, están en capacidad de producir los bienes y servicios necesarios, con los recursos e informaciones disponibles, y en un período establecido, alcanzar los objetivos del desarrollo económico y social. En un sistema de cualquiera de nuestras sociedades, los mecanismos o medios procesadores serían las instituciones jurídicas, políticas y administrativas que configuran el sector público y las instituciones privadas o particulares que configuran el sector privado, quienes tendrían la responsabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo en el lapso querido y mediante la utilización adecuada y racional de los recursos disponibles; y la proporción de la participación de los sectores públicos y privado dependerá de los objetivos de desarrollo perseguidos y del tiempo y recursos disponibles. Pero, en todo caso, la pregunta esencial tiende a determinar si realmente esas instituciones están en capacidad de alcanzar los objetivos de desarrollo deseados, o al contrario, si esas instituciones en general, no constituyen más bien obstáculos o frenos al desarrollo en lugar de ser las palancas del mismo.

Desde este ángulo, entonces, la Administración puede enfocarse como parte de un sistema, del sistema global de la sociedad, en que la administración es un proceso de transformación de medios en la obtención de determinados fines ligados a las exigencias constitucionales. Desde este punto de vista, entonces, la administración también se nos presenta como un instrumento del sistema político-social.

Dentro de este esquema general, la Administración puede considerarse como un subsistema dentro del sistema político-social, en la aplicación de determinados recursos para la concreción de los fines del Estado. En esta operación, tiene que evaluar los recursos materiales, los recursos humanos y los recursos financieros de los cuales dispone (qué personal, presupuesto, etc., tiene). Debe evaluar también la serie de condicionamientos que el medio ambiente le impone, como exigencias de tipo social, necesidades determinadas en el campo de la salud, en el campo de la educación, etc. En base a toda esta evaluación de las exigencias sociales, de los medios de que dispone y de los fines que tiene que cumplir, debe realizar todo un proceso para transformar esos recursos y medios en objetivos concretos a lograr en un lapso de tiempo. Todo este proceso de transformación de medios en fines, de recursos en determinados resultados, es el proceso administrativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS § 2

Sobre la distinción entre Administración Pública y Administración Privada pueden consultarse los siguientes trabajos.

L'Administration Publique, Recueil de textes, Paris, 1971, pp. 109 y ss.

JACQUES CHEVALIER et DANIELE LOSCHAK: *Introduction a la Science Administrative*, Paris, 1974, pp. 13 y ss.

FREDERICK C. MOSHER y SALVATORE CIMMINO: *Ciencia de la Administración*, Madrid, 1961, pp. 187 y ss.

OSCAR JUAN COLLAZO: *Administración Pública*, Buenos Aires, 1974, pp. 22 y ss.

MICHEL CROZIER: "Le rapprochement actuel entre administration publiques et grands entreprises privées et ses conséquences", en *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Paris, 1968, pp. 9 y ss.

CHARLES DEBEASCH: *Ciencia Administrativa. Administración Pública*, Madrid, 1977, pp. 27 y ss.

ANDRÉ G. DELION: "Administration publique et management" en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*", Nº 9, Paris, 1969, pp. 55 y ss.

WILBURG JIMÉNEZ CASTRO: *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*. México, 1970, pp. 30 y ss.

JUAN I. JIMÉNEZ NIETO: *Concepto y Método de la Administración Pública*, Madrid, 1978, pp. 47 y 121; y *Política y Administración*, Madrid, 1970, pp. 30 y ss.

PEDRO MUÑOZ AMATO: *Introducción a la Administración Pública*, Tomo I, México, 1956, pp. 51 y ss.

JEAN RIVERO: "La fonction administrative" en *L'Encyclopedie Francaise*, Tomo X, *L'Etat*, Paris, 1964, pp. 329 y ss.

H. A. SIMON, D. W. SMITHBURG y V. A. THOMPSON: *Administración Pública*. México, 1968, pp. 5 y ss.

DWIGHT WALDO: *La Administración Pública del Cambio Social*, Madrid, 1974, pp. 18 y ss.

Sobre la Administración Pública y la Organización y Actividades del Estado, en el texto hemos seguido lo que hemos expuesto en:

ALLAN-R. BREWER-CARÍAS: *Derecho Administrativo*, Tomo I, Los Supuestos Fundamentales del Derecho Administrativo, Caracas, 1975, pp. 211 y ss. y 347 y ss.

Sobre la Administración como sistema, véase:

LUIS ENRIQUE ARAY: *Análisis de Sistemas y Administración Pública*, ENAP, Caracas, s./f.

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO: *La Reforma Administrativa en México*, México, 1973, pp. 28 y ss.

SAÚL KATZ: *Enfoque de sistemas de Administración para el desarrollo*. México, 1970.

IRA SHARKANSKY: *Administración Pública*, México, 1971, pp. 13 y ss.

JUAN I. JIMÉNEZ NIETO: *Política y Administración*, Madrid, 1970, pp. 31 y ss.

§ 3. *LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA EVOLUCION DEL ESTADO MODERNO*

I. INTRODUCCION

Siendo la Administración Pública, tal como hemos analizado, parte integrante del Estado por ser un instrumento para la ejecución de políticas, es necesario, al estudiar su evolución, paralelamente, revisar la del Estado Moderno.

El Estado Moderno, como forma de organización política de la Sociedad, surge a la caída del Régimen Feudal, caída que se debió principalmente al inicio de un proceso centralizador promovido por el Monarca; a la transformación de un sistema agrícola en una economía basada en el comercio y artesanado; y al debilitamiento del poder temporal de la Iglesia y del Papado como consecuencia de la Reforma.

A la base de este proceso de búsqueda de unificación del poder político en torno del Monarca se encuentra la influencia de una serie de doctrinas políticas y un sistema económico determinado: el Mercantilismo, como analizaremos más adelante, pues las estructuras políticas no se transforman autonomamente sino como consecuencia de determinadas realidades sociales, económicas y administrativas.

La primera forma de Estado Moderno que surge a la caída del régimen feudal es la del Estado Absoluto, forma que luego evolucionará a la de Estado de Derecho a raíz de un hecho histórico, la Revolución Francesa. Cada una de estas formas de Estado tuvo su propia Administración Pública, hasta llegar a la Administración del Estado Contemporáneo.

II. EL ESTADO ABSOLUTO

En esta parte, por tanto, interesa estudiar en líneas generales la evolución del Estado Moderno, en tres partes, con particular referencia

a la Administración Pública, en una primera parte, el Estado Absoluto y la Administración del antiguo régimen; en una segunda parte, el Estado de Derecho y las características de la Administración liberal; y en una tercera parte, las características de la Administración en el Estado Social de Derecho y en los Estados Socialistas.

1. *Los supuestos políticos, económicos y sociales del absolutismo*

Una serie de teorías políticas, doctrinas económicas, determinadas estructuras sociales y la existencia de un instrumento de ejecución de la política del Estado, la Administración Pública, están en la base de la configuración del Estado Moderno; permiten su estructuración y facilitan su establecimiento. Si enfocamos la evolución de ese Estado en base a esos cuatro elementos, podemos visualizar toda su trayectoria, y todos los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos que están envueltos en la aparición del mismo.

Entre las teorías políticas que están en la base del surgimiento de la monarquía absoluta se encuentra, en primer lugar, la de Maquiavelo quien propugnó la concentración del poder en el soberano y la búsqueda de unidades territoriales superiores que eliminarán la atomización propia del feudalismo fundado en autarquías, con lo cual el Monarca pudiera concentrar un poder superior dentro de una unidad territorial mayor. Además, la idea de la razón del Estado, vinculada a toda la concepción del surgimiento del Estado Moderno, se asocia al pensamiento de Maquiavelo. Aunque como se sabe, Maquiavelo nunca empleó esta expresión, "razón de Estado", a él se le atribuye la idea de que el Estado y la política tienen una moral propia, distinta a la de los hombres, que, aun cuando pueda en un momento determinado no coincidir con la moral individual, le permite al Estado y a la política tomar decisiones en beneficio propio.

Otra teoría política que sirve de basamento al Estado Absoluto, es la concepción de Bodino sobre la soberanía como un poder absoluto y perpetuo que tiene la República sobre los ciudadanos y que permite al Monarca imponerse sobre todos los elementos que componen la sociedad. La Soberanía proviene de Dios (por la gracia de Dios) para que pueda ser superior; en virtud de ella, el Monarca posee todos los poderes sobre los ciudadanos, sin que éstos tengan ningún derecho, sino sólo obligaciones frente al Monarca.

La concepción de Hobbes sobre el Leviathan, como nueva entidad territorial con propios poderes, con una determinada soberanía y po-

testades que lo configuran como una persona distinta a la suma de los individuos que componen la sociedad, viene a consolidar la figura de la monarquía absoluta. La personificación unitaria de la multitud de hombres es el Leviathan, figura con que se designa al Estado Moderno.

El Monarca que surge sobre la base de esta concepción, va a tener poderes ilimitados e incontrolados que le han sido legados por la gracia de Dios, y los particulares no pueden exigir ningún tipo de responsabilidad al Monarca por sus acciones.

Esta concentración del poder y el surgimiento de esa estructura política se harán posibles porque, paralelamente a las concepciones políticas señaladas, se van a desarrollar una serie de doctrinas económicas que van a dar realidad a esa estructura política unitaria y concentrada. Así como la Monarquía, en su calidad de estructura política, es contraria a la disgregación propia del régimen feudal; en el plano económico nos encontraremos con una doctrina, el mercantilismo, contraria a la economía medieval y, particularmente, a la agrícola que la caracterizaba. De manera que son posibles el Estado Absoluto y la Monarquía, porque existe un sistema y una doctrina económica que le sirve de soporte; ambos no pueden concebirse por separado, ya que ni el Mercantilismo podía haberse establecido, como doctrina económica, sin la Monarquía y la concentración del poder que la caracteriza, ni ésta sin la existencia del Mercantilismo.

Esta doctrina económica puso énfasis en las actividades comerciales y particularmente en la búsqueda de una balanza comercial favorable a los Estados. Estos debían buscar que hubiese un exceso de exportaciones sobre sus importaciones como única manera de concentrar y atesorar riquezas. Para poder lograr estos objetivos el Estado tenía que intervenir en el proceso económico, fomentando actividades de exportación, formando empresas directamente y otorgando privilegios para la realización de actividades comerciales. No hay que olvidar que el origen de las grandes casas comerciales coloniales de las potencias europeas en el Nuevo Mundo, coincide con la aparición del Estado Absoluto y del Mercantilismo.

Una política económica estatista e intervencionista, como la del Mercantilismo, que tiene como base el control del comercio por parte del Monarca, tuvo implicaciones políticas. Para poder implantar una política económica de este tipo fue necesario romper con el aislamiento que existía entre los diferentes feudos, acabar con las barreras aduaneras entre ellos, eliminar las Ciudades-Estado y en fin, todo lo que im-

pidiera el libre intercambio, la unificación del territorio y la concentración del Poder. El agente unificador de este proceso fue el Mercantilismo, como doctrina económica que propugnaba la necesidad del comercio y del intercambio para lograr la riqueza de las naciones como base del poder estatal.

Este proceso tenía también un basamento social. El sistema político y la doctrina económica que hemos señalado existían sobre la base de un determinado tipo de estructura social estratificada, caracterizada por el otorgamiento de privilegios a determinados individuos y clases sociales (nobleza-clero). Precisamente, la ruptura de los poderes feudales fue hecha a costa del otorgamiento de privilegios.

2. *La Administración en el antiguo régimen*

Todo este aparato político dio origen a un determinado tipo de Administración que fue, sin duda, poderosa, absoluta, manejada por empleados reales, nobles y clero. Se constituyó así, un gran aparato burocrático que permitía la centralización y el logro de los objetivos políticos y económicos del Estado. En la mayoría de los Estados, cuando se logra la centralización, se estructura la monarquía y, en consecuencia, se rompen los privilegios feudales.

Pero ello se hace a costa del otorgamiento de nuevos privilegios dentro de la estructura estatal, constituyéndose así un cuerpo burocrático manejado por los estamentos tradicionales. Los antiguos señores feudales van a ser ahora funcionarios reales con cargos vitalicios y hereditarios, y constituirán, dentro de la estructura central del Estado, un nuevo poder, del cual si bien se va a valer el Monarca muchas veces se va a imponer a él. Por eso es muy frecuente ver en esas monarquías que el Monarca va a carecer de poderes para manejar ese nuevo Estado centralizado. Los propietarios de los cargos vitalicios dentro de la Administración Pública, la nobleza en definitiva, serán los que van a controlar el poder dentro de ella.

Nos encontramos, entonces, con una Administración sobre la cual el Monarca va a carecer, en muchos casos, de poderes para ordenar la conducta de los empleados, ya que éstos son propietarios y titulares de los cargos. Estos van a producir un estrangulamiento del poder real. Cuando un poder nuevo como el poder administrativo se empieza a estructurar, manejado por la nobleza, se frena al Monarca. Recordemos que la observación de esta realidad política por parte de Montesquieu, va a servir de base a su teoría política que se expresa en la concepción

de la separación de poderes para lograr un equilibrio entre los mismos como garantía de la libertad. La idea de que dentro de la estructura del Estado, deben existir diversos poderes que se frenen unos a otros nace, como dijimos, de la observación de que el poder burocrático, manejado por la nobleza, restringía el poder del rey.

El Monarca, en muchos casos, para contrarrestar el poder de la nobleza dentro de la Administración, tendrá que valerse de ciertos instrumentos, tendientes a controlar administrativamente la situación. Entre estos elementos está la figura del Comisario, un funcionario nombrado directamente por el Monarca para ocuparse de asuntos militares, pero que luego va asumir funciones administrativas. A través de ese mecanismo se va a ir estructurando una Administración que no depende de los nobles, sino directamente del Monarca. Por eso muchos sitúan en la figura de los Comisarios el inicio de la Administración Contemporánea. (Otto Hintze, *Historia de las Formas Políticas*, Madrid, 1968, pp. 155 y ss.).

Esta situación se plantea en forma diferente en los distintos países. Por ejemplo, en el reino de Prusia, una vez que se produce la concentración del poder político en el Monarca, éste controlará todos los mecanismos del poder a través de funcionarios que dependen de él y que le son fieles. La estructura del poder en este Estado va a ser diferente a la de otros países europeos; aquí se va a constituir una Administración manejada por funcionarios fieles al Rey y controlados por él, naturalmente a través de los altos funcionarios, ministros y primeros ministros. Bismarck es la figura más sobresaliente de este tipo de alto funcionario, y será él, quien centralizará todo el aparato del Estado.

De manera que en el siglo XVIII nos encontramos con un Estado burocrático prusiano en el cual la burocracia va a ser la espina dorsal del régimen, con conciencia de su propio poder burocrático, pero sin pretensiones estamentales como sucedió en otros países, lo que la mantendrá sumisa al Monarca y al Estado. Al estudio de esta burocracia prusiana, Alejandro Nieto ha dedicado una excelente monografía (*El mito de la Administración Prusiana*, Sevilla, 1962).

En este caso, la burocracia no es patrimonio de la nobleza como lo fue en otros Estados, ni los cargos los ocupan necesariamente los nobles. La burguesía tendrá acceso a los cargos administrativos, a diferencia del sistema francés de la época absolutista, donde la burguesía estaba completamente fuera del poder político.

La figura del Estado burocrático prusiano que se consolida entre los siglos XVI y XVII, es de gran importancia, pues es a partir de la ob-

servación del Estado Alemán que surge después de él y que no es otra cosa que su secuela, que Max Weber construye toda su teoría sobre la burocracia, como producto del análisis de esa realidad política concreta.

En todo caso, bajo la estructura del Estado absoluto surge una Administración poderosa, en algunos casos con mayor independencia del Monarca y en otros dependiendo de él, pero de cualquier manera, con un cuerpo burocrático de funcionarios que va a permitir la concentración del poder, la lucha contra los señores feudales y la implantación de la política estatista propia del mercantilismo. Por eso es muy importante, cuando se analiza la evolución del Estado Moderno y de la Administración Pública, tener conciencia de todos los elementos que lo conforman, ya que cada uno de ellos explica al otro, aunque, lamentablemente, es muy poco frecuente que se toquen todos estos aspectos.

El Estado Moderno, en su primera fase, el Estado Absoluto, era llamado también Estado Policía, denominación que proviene de la doctrina alemana. La "Ciencia de la policía" era la ciencia que estudiaba a la burocracia prusiana; policía no en el sentido contemporáneo del término, sino como todo el mecanismo de acción del Estado en relación a sus fines. Recordemos bien que no es lo mismo "Estado Policía" que "Estado Gendarme", figura que corresponde al Estado liberal Burgués de Derecho; aun cuando "gendarme" y "policía" puedan parecerse, en esta clasificación del Estado no tienen nada que ver. El Estado Policía saca su nombre de la ciencia de la policía, primera forma de la ciencia administrativa, clasificada también como ciencias camerales o cameralistas, porque en términos concretos, se dedicaba al estudio de las Cámaras Reales que actuaban a nombre del monarca en el Estado Alemán. (A. Small, *The Cameralists*, Chicago, 1909).

Frente al Estado Absoluto, al Mercantilismo, a la estructura social y a la Administración burocrática que les son propias, surge la segunda forma de Estado Moderno, el Estado de Derecho. Aparece primeramente como Estado Liberal-Burgués de Derecho producto de un acontecimiento histórico, la Revolución Francesa.

III. EL ESTADO DE DERECHO

1. *Los supuestos políticos, económicos y sociales del Estado liberalburgués de derecho*

Esta nueva forma de Estado también tiene un basamento político y económico y una estructura social que va a permitir su surgimiento.

En efecto, desde el punto de vista político hay una serie de teóricos del absolutismo, como Locke y Montesquieu que conciben sus teorías políticas teniendo a ese Estado por delante.

Locke es el primer teórico del absolutismo y como tal, el primer ideólogo de la reacción política contra el absolutismo. A él se deben muchas ideas que luego servirán al liberalismo: la idea del Estado natural del hombre, y del concepto de contrato social, cuyo objetivo era preservar lo que Locke llamaba la propiedad, entendida no como la propiedad de bienes sino como un derecho natural, que comprendía el derecho a la vida y el derecho a la libertad.

El contrato social, señalaba Locke, debía buscar y preservar esos derechos y no conducir a los ciudadanos a una situación peor a la que tenían en el estado natural. Esto implicaba que frente a este poder absoluto e ilimitado había que estructurar un mecanismo que permitiera racionalizar ese poder, con el fin de garantizar esos derechos naturales de los individuos. Es él quien primero plantea la idea de la racionalización del poder del soberano, y a tal efecto distingue una serie de funciones del Estado: habla de un poder legislativo, de un poder ejecutivo y poder federativo. No individualiza la función de juzgar, ya que esta era una función consustancial al sistema político-social, sobre todo en Inglaterra.

El Poder Federativo lo constituía la acción de protección del Estado frente al exterior y el Ejecutivo, la ejecución de las actividades del mismo en el orden interno, particularmente en el orden local y municipal.

Es importante destacar que Locke sólo se limita a racionalizar y sistematizar las funciones de todo Estado Soberano, pero sin formular, realmente, una teoría de la división del Poder, y menos aun de su separación. Admite, inclusive, que tanto el Poder Federativo como el Ejecutivo deben estar controlados por el Monarca, sin establecer la necesidad de que cada uno de estos Poderes deban estar en manos de funcionarios distintos.

Es Montesquieu quien formula la teoría de la división de los poderes. Para él, la libertad política existe sólo en aquellos Estados donde el Poder Político no reside, con todas sus funciones, en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados. Por tanto, plantea que deben existir tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Formula su teoría en base a su interpretación de la realidad política inglesa, único país donde para él había realmente libertad, por el hecho de existir la

separación de los poderes, los cuales supuestamente eran ejercidos por funcionarios distintos.

Ahora bien, para garantizar la libertad, Montesquieu señala que estas tres potestades debían estar situadas en planos de igualdad, de lo contrario el poder no podía frenar al poder. En la concepción de Montesquieu no hay proposición alguna que otorgue superioridad a una de las potestades públicas sobre la otra. En esta forma, la formulación inicial de la teoría sobre la división de poderes, estaba basada en que éstos debían estar en planos de igualdad, y en manos de órganos distintos, como garantía de libertad.

Una posición política posterior, la de Rousseau, que parte del mismo análisis del Contrato Social como vía para garantizar las libertades y los derechos particulares, dará primacía a uno de los poderes sobre los otros. Conceptúa a la Ley como la expresión de la voluntad general y como norma suprema dentro del Estado, y por tanto, da al legislador y al parlamento una situación de primacía frente a los otros poderes.

Todas estas teorías sobre racionalización y separación del poder parten de una idea central: la de preservar las libertades como objetivo político.

La idea del pacto social y de la separación de poderes, concebidos como mecanismos para mantener la libertad, son el fundamento de lo que se ha denominado Liberalismo Político. Para que el Estado no pueda aniquilar la libertad, el poder del Estado debe racionalizarse o dividirse de manera que el poder frene al poder y se mantengan, en esta forma, las libertades.

La idea de la supremacía de la Ley por sobre los otros poderes nace con el fin de ajustar la acción de los poderes del Estado a unas normas objetivas de carácter general. Así, esta sumisión del Estado al Derecho, y a la Ley, como norma suprema, nos conduce al concepto de Estado de Derecho.

Surgen, de esta manera, los dos elementos que conforman la denominación de este Estado: Es Liberal, pues tiene como base al Liberalismo Político, y es Estado de Derecho, sometido a la Ley y al Derecho.

Aparecen nuevas doctrinas económicas que darán soporte a este nuevo Estado. Surgen como reacción al mercantilismo y se basan en la misma idea de los derechos naturales del hombre, que se trasladan al campo económico, y se expresan a través de la fórmula de que toda la

actividad económica debe estar regida por sus leyes naturales y no debe ser interferida por el Estado.

Debido a que en el sistema mercantilista el Estado imponía reglas, creaba empresas, limitaba exportaciones, etc., la nueva doctrina económica reacciona contra aquél, propugnando, en cambio, la vuelta a un sistema económico natural que los fisiócratas ubicaron en la agricultura. Toda la fisiocracia se basa en la búsqueda de la vuelta a la agricultura la cual, según esta concepción, era una actividad económica gobernada por leyes naturales y en la cual no había ninguna interferencia por parte del Estado. Esta política económica de vuelta a la agricultura será la primera reacción contra el Mercantilismo, y se pondrá en práctica hacia 1760-70, por los fisiócratas, con la actuación de Quesnay y Turgot, este último, como Ministro del Régimen Monárquico Francés.

Posteriormente, esta idea de vuelta a las leyes naturales se va a consolidar, como doctrina económica, partiendo del postulado de que la economía debía regirse por sus propias leyes y de que la única forma como la economía podía funcionar armónicamente, era cuando estaba conducida por intereses privados, planteándose, por lo tanto, una reducción de la intervención del Estado. Esto es lo que dio origen a toda la idea del liberalismo económico —el Estado no debía intervenir en las actividades de los particulares—. El Estado Liberal-Burgués de Derecho, será en consecuencia, desde el punto de vista económico, un Estado abstencionista o gendarme, es decir, que su deber es vigilar que se preserven las libertades y se respeten las leyes naturales de la economía. Sólo debe intervenir cuando hay ruptura del orden público. Es, por tanto un Estado negativo, en el sentido de que no es interventor.

Entre las reacciones de la doctrina liberal-económica frente al mercantilismo, está la abolición de los monopolios, ya que de existir estos no habría libertad en la actividad económica, y el fin de los privilegios que habían sido concedidos a determinados estamentos sociales.

Pero el surgimiento de este Estado también va a estar condicionado por una determinada realidad social. Al calor de aquel sistema económico mercantilista, sin duda, se fue desarrollando una nueva clase social, la burguesía comercial y bancaria, que con privilegios o no por parte del Estado, fue acumulando poder efectivo desde el punto de vista económico, pero por su situación estamental no tenía acceso al poder político aunque era realmente titular del poder económico.

La Revolución Francesa va a permitir a esta nueva clase asumir el poder, y por eso se dice, con razón, que la Revolución Francesa es la

revolución de la burguesía, hecha para y por la burguesía. Va a implicar, desde el punto de vista social, la eliminación de privilegios de todo tipo (económico-político y social), ya que uno de los dogmas de la Revolución Francesa es la igualdad. Para que ésta se garantizase había que terminar con los privilegios, inclusive los de orden profesional. Las Corporaciones, que eran base de todo el sistema productivo, van a ser eliminadas, y una nueva clase asume el poder y lo controla.

Por ser un movimiento social motorizado por la burguesía, ésta se reserva el derecho y el privilegio de estar representada en las Asambleas: por lo tanto, se establece el sufragio, pero con carácter restringido. La función de elegir y ser electo se reservó, entonces, a los propietarios y a la burguesía.

Este Estado es el que nosotros vamos a importar. El Estado que se instaura en el momento en que se declara la Independencia de Venezuela no es, ni más ni menos, que ese Estado recién instalado en Europa. Si se lee la Constitución de Venezuela del año 1811, se encontrarán definiciones completas copiadas de textos de Montesquieu y de Rousseau, en los cuales se encuentra la base del liberalismo económico y del control del poder por la burguesía.

Por eso, también en la Constitución de 1811 los constituyentes limitan el sufragio, exigiéndose la posesión de determinados bienes de fortuna para poder tener derecho a voto. En esta forma, se producirá un proceso similar, pero a otro nivel. Aquí, la revolución fue una revolución de la nobleza, pero de la nobleza criolla, hecha por y para ella.

2. *La reacción liberal contra la Administración y la consolidación de la Administración Pública*

Ahora, después de haber visto los elementos políticos que sirven de soporte al Estado liberal de Derecho es fácil comprender que también debió haberse producido una ruptura de la Administración. Aquella Administración poderosa de la monarquía que aplicaba una doctrina económica intervencionista, dirigida por nobles a quienes se les había concedido ese privilegio, no se compadecía ni se justificaba con este Estado abstencionista, que no debía intervenir en la vida económica y que, en definitiva, no iba a tener más funciones que la de ser un Estado gendarme.

La doctrina liberal es profundamente antiburocrática, y ve en la burocracia un instrumento de intervención del Estado en la economía y de limitación de las libertades. Como consecuencia, era lógico que la

revolución debía conducir, sin duda, al desmantelamiento de la Administración. Sin embargo, no fue así. Paradójicamente, es la misma Revolución Francesa, movida por todo ese ideario liberal, la que va a dar origen a la Administración contemporánea. Va a producirse una disidencia entre los hechos y la acción concreta, con toda la doctrina liberal; por eso se ha dicho la Administración actual es el precio de una disidencia con la ortodoxia liberal. (Eduardo García de Enterría. *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Madrid, 1972).

La Revolución Francesa no destruye la Administración, sino por el contrario, la fortalece. Ello se produce como consecuencia del derrumbamiento de la antigua estructura social. El Absolutismo estaba basado en privilegios; al desaparecer éstos y erigirse, en su lugar, la idea de la igualdad, esos antiguos poderes dispersos van a ser transferidos a un solo ente (el Estado) que será el recipiendario de todos aquellos antiguos privilegios rotos por el sistema revolucionario. Inclusive, toda la centralización que se produce después de la Revolución Francesa, va a ser consecuencia de esa acumulación de privilegios por el Estado y su Administración.

En un texto de gran interés, *el antiguo régimen y la revolución*, Alexis de Tocqueville dice que "no se había visto en el mundo un poder semejante desde la caída del Imperio Romano. La Revolución ha creado este poder nuevo, o más bien éste ha surgido como por sí mismo de las ruinas que la Revolución ha hecho..." (*L'Ancien Régime*, Oxford, 1965).

Todo esto se consolida con la aplicación de determinadas doctrinas políticas. La separación de poderes, por ejemplo, llevada al extremo, implica que la Administración, como parte del Poder Ejecutivo, no puede ser juzgada por los Tribunales. Ello le confiere una gran autonomía a la Administración hasta el punto de que tendrá que estructurar sus propios mecanismos para autojuzgarse.

Desde el punto de vista administrativo, la ruptura de los privilegios va a implicar también la consolidación, no sólo de la centralización administrativa, sino la instauración de órganos unipersonales en sustitución de los órganos colegiados que eran la forma tradicional de Administración. Es la Administración Napoleónica la que va a dar origen a estos órganos unipersonales que son los que tendrán el control de las decisiones.

Esa Administración Pública tendrá una función que cumplir a lo largo del proceso de evolución del Estado de Derecho: paulatinamente,

en su acción, va a otorgar progresivamente incentivos, va a permitir la realización de actividades económicas por particulares, va a consolidar poderes económicos en manos de los particulares y va a provocar la concentración y el desarrollo de las actividades económicas-privadas.

Por otra parte, a pesar de ser una Administración abstencionista o gendarme, progresivamente, y a lo largo de siglo y medio, va a transformarse por un creciente proceso de intervención estatal, pero sin dejar de estar sometida al Estado de Derecho.

IV. EL ESTADO CONTEMPORANEO

1. *La Administración en el Estado Social de Derecho*

La evolución posterior del Estado Liberal burgués muestra que la separación absoluta de poderes va a ir siendo debilitada progresivamente. Incluso, hoy en día, no se habla de la primacía del legislador sino del Ejecutivo. Hazrá pues, una evolución que cambiará la doctrina de la separación de poderes, la flexibilizará: no será tan rígida como en sus inicios e incluso, modificará la primacía del Legislador por la del Ejecutivo.

El liberalismo político evolucionará también, ya que las libertades políticas serán transformadas progresivamente a través de la universalización del sufragio; y aparecen nuevos derechos y nuevas libertades. Conjuntamente con los derechos económicos-políticos van a consagrarse los derechos sociales a través de un largo proceso que comienza en el siglo pasado y que culmina con la incorporación de los derechos sociales formalmente en un texto constitucional: la Constitución de Weimar del año 1919.

Si se analiza nuestra Constitución se encontrará que no sólo garantiza los derechos económicos-políticos e individuales, sino también los derechos sociales de los particulares los que darán nuevas funciones al Estado, ya no las del Estado abstencionista inicial, sino las de un Estado progresivamente intervencionista, para garantizar y hacer realidad esos derechos constitucionales. Esto provocará todo un proceso de transformación del Estado: de un Estado Liberal-Burgués de Derecho, va a convertirse en un Estado Social de Derecho.

A lo largo de todo este proceso, políticamente sucederá que la burguesía ya no es la única que controla el poder. Los procesos de democratización han dado origen a una sociedad pluralista donde no sólo

son los grupos económicos sino también los sindicales y demás grupos de presión, los que van condicionando el poder y participando de él. Surge un Estado con responsabilidad social que antes no tenía y que le exige garantizar una serie de derechos sociales de los particulares.

Si se observa la evolución del Estado en Venezuela nos encontramos con que en un primer período —1811-1864— surge un Estado típicamente liberal que no interviene en la vida económica; garantiza la libertad económica absoluta como resulta, por ejemplo, de la Ley del 10 de abril de 1834, llamada Ley de Libertad de Contratos, la cual refleja el postulado de que no debía haber ninguna intervención por parte del Estado en el campo económico.

Este Estado liberal existió hasta los momentos de la Revolución Federal, alrededor del año 1864, y constituye el período del Estado típico liberal. Con la revolución federal comienzan a surgir mecanismos de intervención del Estado, que configura el llamado Estado de Fomento.

La idea de fomento ya había sido incorporada en otros Estados a principios de siglo. En 1834 se crea el Ministerio de Fomento en España, que tenía por objeto, como decía su Ley de creación, "la transformación de las condiciones morales y políticas que hacen posible la vida social y personal".

En Venezuela se crea el Ministerio de Fomento en 1864 y el Ministerio de Obras Públicas en 1873. Lo que caracteriza al Estado Guzmancista es el Estado constructor, es decir, un Estado cuya función era la de promover las actividades económicas de los particulares a través de la construcción de la infraestructura física del país. Ese Estado de Fomento durará hasta entrada este siglo.

Hasta 1936, fecha en que se consagran los derechos sociales, el Estado comienza a asumir funciones de carácter social. Con anterioridad, éstas no constituían obligaciones del Estado, sino tareas propias de las obras de caridad. Por ejemplo, en el campo de la salud, el Estado no tenía responsabilidad como tal, por lo que los servicios de atención médica eran atendidos por los particulares. Es a partir de los años cuarenta que tenemos un Estado que comienza a asumir los servicios de educación, de salud y una serie de funciones de carácter social.

El Estado continúa evolucionando y ya en el año 45, es un Estado intervencionista, con funciones de desarrollo económico, convirtiéndose posteriormente en un Estado Planificador, y empresario, que actúa en un sistema de economía mixta.

2. *La Administración en los Estados socialistas*

Dentro de este proceso de evolución del Estado en el siglo actual debe hacerse una referencia a los Estados socialistas. Así como el Estado de Derecho del mundo occidental surge de una disidencia con la teoría liberal, el Estado socialista también surge, desde el punto de vista administrativo, de una disidencia con uno de los dogmas tradicionales del pensamiento marxista, que planteaba que la burocracia y la Administración al servicio del Estado capitalista, sería destruida a su caída.

Pero la realidad y la práctica revolucionaria de los sistemas socialistas demostró que no sólo no se desmanteló la Administración sino que se fortaleció.

La Administración Socialista también surge de un proceso de una contradicción entre la realidad post-revolucionaria y el dogma tradicional de que la burocracia era incompatible con el socialismo. Tan rígido es este dogma que han sido muy pocos los teóricos marxistas que se han ocupado del Estado y de la Administración Pública, porque siempre se la veía como algo execrable que iba a ser eliminado cuando surgiese la Revolución socialista.

La crítica marxista a la Administración Pública es producto de una apreciación de la realidad: en el momento en que Marx escribe, domina el bonapartismo. Es un momento concreto en que existe una estructura administrativa real y específica, soporte del Estado Liberal, y es en base a esa apreciación que formula su crítica a la Administración. Plantea, como tesis, que esa Administración existe unida a la burguesía, controlada por ella y, por tanto, que no podrá servir de instrumento para el poder político en manos del proletariado. Pero no ideó en la teoría cuál iba a ser el nuevo aparato que iba a sustituir al viejo. Se plantea en todos los escritos de Marx que había que estructurar una Administración que no diera origen a ninguna forma de aparato de funcionarios, sino que por el contrario, hubiese una especie de poder político ejecutado en forma directa; un mecanismo de democratización de la burocracia, si se quiere. En la práctica se dio realmente una oportunidad histórica para llevar a cabo todos estos análisis y para consolidar este ataque a la burocracia por parte de la doctrina marxista: el Movimiento de la Comuna de París en 1871, que fue el único ensayo que se hizo para sustituir el Estado burgués por un Estado obrero. Este va a tener una serie de características administrativas: los empleados públicos se nombran pero sin privilegios; los salarios de los altos empleados públicos serán iguales a los de un obrero calificado: durante

ese período los empleados públicos van a ser designados por el pueblo a través de un mandato revocable; y no había separación de poderes, pues era un Estado que ejercía todas las funciones.

Este ensayo de la Comuna fue un fracaso y no pudo dar origen a que se consolidara, en la realidad, esa posibilidad teórica de la sustitución de un Estado burocrático por una fórmula de gobierno directo democrático, al que se llamó teóricamente Dictadura del Proletariado.

En las tesis de Lenin encontramos las mismas bases: la Administración debe ser destruida junto con el Estado burgués. Asimismo, el pensamiento de Lenin, antes de la Revolución, era un pensamiento anti-burocrático, pero en el momento revolucionario empieza a cambiar en base a la realidad, ya que, resultó, en la práctica, que el nuevo Estado no podía funcionar sin un aparato administrativo.

Con Stalin, después de un largo proceso, se consolida un Estado con una burocracia absoluta: el Estado Stalinista. De manera que hay una disidencia entre el dogma y la realidad: la burocracia no desaparece, por el contrario, se consolida. Esto da origen a esa idea que se maneja en muchos países de que la "nueva clase" que surgió en estas sociedades es la clase burocrática, que maneja el Estado, contra la cual, inclusive, luchan los obreros, como sucedió en Polonia en 1980.

En esta forma, a pesar de que, en teoría, la burocracia se consideraba como algo perjudicial, en la realidad era indispensable para promover el desarrollo industrial, una de las principales tareas de la revolución, y la estabilidad política.

Aquí vemos también, que una disidencia entre la teoría y la praxis, da origen en los países socialistas a una burocracia que va a ser uno de los principales soportes de esas sociedades.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS § 3

En la preparación de este Parágrafo hemos seguido lo expuesto en:

ALLAN-R. BREWER-CARIAS: *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, pp. 84 y ss; y en *Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas, 1975, pp. 21 y ss.

Véase además:

ELÍAS DÍAZ: *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, 1966.

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Madrid, 1972.

- MANUEL GARCÍA PELAYO: *El Estado Social y sus implicaciones*, México, 1975.
- E. N. GLADDEN: *A History of Public Administration*, London, 1972.
- JOSÉ MARÍA JACOME: *La evolución de la Administración Pública en los países en desarrollo: un marco conceptual de análisis para el caso ecuatoriano*, (mimeo), Quito, 1975.
- PIERRE LEGENDRE: *Histoire de l'Administration de 1750 a nos jours*, Paris, 1968.
- TULIO MONSALVE: "Elementos de una proposición para el estudio de la evolución de la Administración" en Bernardo Kliksberg y Pedro J. Madrid (ed.), *Aportes para una Administración Pública Latinoamericana*, Caracas, 1975, pp. 115 y ss.
- HENRI PUGET: *Les Institutions Administratives étrangères*, Paris, 1969.
- ALEJANDRO NIETO GARCÍA: *La Burocracia*, Tomo I, Madrid, 1976; y *El Mito de la Administración Prusiana*, Sevilla, 1962.

§ 4. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

I. LOS METODOS DE ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Como cualquier objeto del conocimiento, la Administración Pública puede ser estudiada desde diversos puntos de vista. En la actualidad se pueden identificar los más variados enfoques: político, sociológico, psicológico, productivista, jurídico, pero, sin duda, han sido los enfoques político y jurídico los dos enfoques iniciales en el estudio de la Administración, y que han tenido una influencia decisiva en el pensamiento posterior.

En el continente europeo, los estudios iniciales de la Administración Pública estuvieron signados por su carácter político, y correspondieron a la llamada Ciencia de la Policía, cuyo objeto de estudio era la Administración del Estado Absoluto. La expresión más característica de la Ciencia de la Policía fue el Cameralismo (Ciencias Camerales) que deriva su nombre de Kameralien y de Camera (institución financiera), y que tenía por objeto el estudio de las técnicas y prácticas administrativas para la mejor marcha de los asuntos reales, inicialmente, los de carácter financiero. (A. Swall, *The Cameralists*, Chicago, 1909).

Con el surgimiento del Estado de Derecho surge la preocupación jurídica por el estudio de la Administración Pública, con la consiguiente transformación y revaloración del Derecho Público y del Derecho Administrativo. La vieja ciencia de la Administración se transforma en Derecho Administrativo, que asume, en Europa continental, el monopolio del estudio de la Administración Pública. En éste, se abandona toda preocupación por enfoques políticos. Es sólo en el presente siglo, con la influencia del enfoque político de la Administración Pública con las doctrinas de Max Weber, que se amplía y transforma el estudio de la Administración.

En el sistema anglosajón, se produce una evolución distinta. En la tradición inglesa, contraria a la existencia de un Derecho Administra-

tivo como rama del derecho independiente, el estudio de la Administración Pública estuvo reservado siempre a la ciencia política. La recepción de la Ciencia de la Administración en los Estados Unidos de Norteamérica, transformó el enfoque político, por un enfoque más pragmático derivado de las exigencias del industrialismo, planteándose un divorcio completo entre administración y política. Woodrow Wilson en su célebre *The Study of Administration* (publicado en el *Political Science Quarterly*, Vol. 2, N. Y., junio 1887, pp. 197 a 222, y en castellano en *Boletín de Gerencia Administrativa*, año V, N° 57, Puerto Rico, 1956), era terminante: "La Administración está fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas". Esta separación de la Administración Pública de la política, también fue planteada posteriormente por Frank J. Goodnow (*Politics and Administration*, N. Y., 1900).

Esto planteó un acercamiento del estudio de los problemas de la Administración Pública con los estudios de la Administración Privada, que tanta vigencia tuvo en Estados Unidos. El desarrollo posterior y reciente de las ciencias sociales ha dado origen a la aparición de otros enfoques sociológicos o psicológicos de la Administración Pública.

En todo caso, la situación actual de las Ciencias Administrativas plantea un enorme y rico panorama científico de carácter interdisciplinario. En este curso, nos interesa destacar los enfoques de mayor importancia que se han dado de la Administración Pública, teniendo en cuenta su carácter de instrumento de la política. Por ello, en una primera parte se analizará el enfoque jurídico; en una segunda parte, el enfoque político, y en la tercera parte, el enfoque productivista.

II. EL ENFOQUE JURIDICO: EL DERECHO ADMINISTRATIVO

En el enfoque jurídico de la Administración Pública, propia del Derecho Administrativo, y producto de la consolidación del Estado de Derecho, el estudio de la Administración Pública se circunscribe al análisis de las reglas jurídicas y formales que regulan el funcionamiento y actuación de la Administración frente a los particulares. Este enfoque hace que predomine la preocupación por la legalidad formal, olvidándose de los problemas de la eficiencia administrativa. Se trata, por tanto, de un enfoque unilateral, limitado a la legalidad formal de la Administración. Este enfoque es el que caracteriza a todo el pensamiento europeo continental del siglo pasado y primera mitad de este siglo, siendo éstos los únicos estudios admitidos de la Administración.

Esto produjo una desviación del problema: la Administración también se aparta de la política; se sacrifica el estudio de sus fines y de su actividad, por el sólo aspecto formal, lo que provocó el aislamiento del problema administrativo del contexto donde se produce. Esta situación empieza a ser superada pero sigue siendo, sin duda, una carga sobre todo para quienes tienen formación jurídica.

El enfoque jurídico, solo y aislado, por supuesto, ha provocado una serie de desviaciones en el estudio de la Administración Pública. En el estudio jurídico de la Administración, lamentablemente, el derecho, en lugar de ser un medio o instrumento, a veces se lo ha concebido como un fin en sí mismo. El derecho sirve para garantizar el sometimiento de la Administración a la Ley, prevenir la arbitrariedad administrativa, y proteger a los particulares. Sin embargo, muchas veces, el excesivo formalismo subsecuente, se impone frente a los fines últimos de la Administración que, a veces, se sacrifican. En otras palabras, el derecho o el legalismo, muchas veces sacrifica la justicia. El Derecho Administrativo, en este sentido, más de una vez ha sido obstáculo para los cambios administrativos.

Aparte de estas desviaciones, la contribución del derecho administrativo al estudio de la Administración ha sido indiscutible; ha ayudado a comprender las reglas de funcionamiento de la Administración y ha servido de indudable medio de protección de los particulares frente a las acciones de los entes públicos.

III. EL ENFOQUE POLITICO: LA TEORIA DE LA BUROCRACIA

El enfoque de mayor importancia en el estudio de la Administración es el político que dio origen a la teoría de la burocracia. Surge de los estudios de Max Weber quien la consideraba como una forma de dominación; por tanto, el problema de la Administración Pública era, para él, un problema político. La concepción de este autor se aparta tanto de las doctrinas liberales, como de las marxistas, que consideraban a la burocracia como un mal en sí mismo: la primera, porque expresaba la intervención del Estado en la sociedad; y la segunda, porque era una expresión de la dominación de una clase sobre otra, a través del Estado, el cual era su instrumento.

Estas eran las concepciones que existían en el momento en que Weber escribe su teoría. Sin embargo, éste plantea que, desde el punto de vista político, la burocracia no es realmente un mal en sí mismo,

sino todo lo contrario, una forma perfecta de organización y de funcionamiento del aparato estatal, estructurado como respuesta histórica concreta en un país determinado. La burocracia posee, según Weber, una superioridad técnica sobre cualquier otro tipo de organización. De su libro *Economía y Sociedad* puede decirse que es la primera obra importante que, desde el punto de vista científico, analiza la burocracia en la Administración Pública, ya que ninguno de los teóricos liberales ni marxistas la veían como objeto de estudio.

Weber estudia la Administración alemana surgida del Estado burocrático prusiano, de manera que su teoría no es producto de una locución teórica sino del análisis empírico de un Estado concreto y real. Dice lo siguiente: "En el Estado moderno el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas, sino en el manejo diario de la Administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia..." (Tomo II, p. 1060). De manera que el dominio político verdadero está en esta burocracia, que es la que maneja a diario la Administración, según la concepción de Weber. Es un instrumento de poder, respecto del cual se corre el riesgo de que pueda ponerse al servicio de diversos intereses, es decir, de los grupos dominantes económicamente, y no al servicio de las instancias políticas.

En efecto, el carácter instrumental de la Administración puede alterarse mediante un proceso de apropiación progresiva del poder por la propia burocracia, es decir, si el ejercicio real del poder, está en las manos de los administradores, se corre el riesgo de que éstos empiecen a apropiarse del poder y ponerlo al servicio propio y no al de los intereses de la sociedad que pretende representar el Estado.

Otro elemento que se advierte al analizar la burocracia es el carácter irreversible del proceso burocrático: una vez constituida, resulta muy difícil eliminarla. Max Weber hace esta afirmación partiendo de un análisis histórico que lo conduce a decir que, cuando la organización burocrática se establece, sólo desaparece cuando lo hace la estructura entera que le sirve de soporte. De manera que Weber plantea no sólo la exaltación de la organización burocrática, sino también sus temores ante esta maquinaria. Frente a éstos, plantea soluciones basadas en elementos democratizadores: la introducción del sufragio universal, del parlamentarismo y por tanto, del control político sobre la burocracia.

Toda la postulación doctrinal de Weber sobre la burocracia se basa en los siguientes principios desde el punto de vista administrativo:

a. *Principio de las atribuciones fijas*

Mediante leyes o reglamentos cada funcionario y cada nivel de la Administración tiene competencias y atribuciones fijas. De manera que quien tiene un deber en la Administración, lo tiene establecido de acuerdo a una norma y quien tiene un poder, lo tiene estipulado en la Ley.

b. *Principio de la jerarquía*

La organización burocrática constituye un sistema organizado de mando y subordinación; un sistema jerárquico conformado por una escala constituida por superiores y subordinados.

c. *Principio de la distribución del trabajo*

Está determinado por la propia distribución de competencias y de niveles jerárquicos establecidos en la organización.

d. *Principio de la tramitación mediante documentos*

Toda la comunicación burocrática debe hacerse por escrito, generalmente a través de formas previamente establecidas, lo cual exige un cuerpo entrenado de funcionarios capaces de manejar toda esa documentación.

e. *El principio de la competencia profesional*

Las necesidades de la organización burocrática exige de los funcionarios un concienzudo aprendizaje para poder realizar sus tareas, por tanto, se preocupa por el rendimiento y dedicación de los empleados en su trabajo.

Esta concepción plantea tres problemas que constituyen las llamadas, por Alejandro Nieto, (*La Burocracia*, Tomo I, Madrid, 1976), encrucijadas de la burocracia:

a. *El carácter objetivo o humano de la burocracia*

De acuerdo a Weber, la actuación burocrática debe ser objetiva, debe realizarse de acuerdo a la Ley, como medio de garantizar la igualdad de todos. Por ello, el funcionario cuando actúa, no debe tener consideraciones de tipo personal. Esto implica, por supuesto, el sacrificio de la parte humana en la burocracia; si se quiere, el sacrificio de la justicia por el legalismo. Pero a la vez este carácter objetivo es la garantía frente a la arbitrariedad de la Administración.

b. *El ejercicio del poder burocrático, ¿en beneficio de quién? ¿del Estado o en interés de la propia burocracia?*

La actuación burocrática plantea el riesgo, sin duda, de que se pueda desviar la actividad del Estado hacia otros fines; pues en lugar de que la burocracia sirva en interés del Estado, lo haga en interés propio. Puede plantearse, entonces, una usurpación burocrática del poder político.

c. *La burocracia, ¿es un instrumento de dominación o es en sí, una clase dominante?*

La burocracia, sin duda, en muchos momentos históricos ha adquirido un doble carácter; no sólo el de instrumento de dominación (clase servil), sino el de clase dominante, cuando el poder político ha sido asumido por una clase social. En otros casos, como en muchos países socialistas de la actualidad, en sí misma se presenta como una clase dominante.

IV. EL ENFOQUE PRODUCTIVISTA

A la popularidad de la concepción jurídica de la Administración propia del continente europeo, se opone, sin duda, la popularidad de la concepción productivista de la burocracia en los Estados Unidos de América. Este enfoque productivista procura conseguir la máxima eficacia de la acción administrativa, lo que lo acerca a la tendencia aceptada en los análisis del fenómeno administrativo privado.

Este productivismo de la Administración privada se recogió en los Estados Unidos, en los estudios de la Administración Pública, concibiéndola como una máquina o complejo organizativo que desarrolla operaciones de interés público, pero de la manera más económica y eficiente.

El origen de la concepción productivista de la Administración, sin duda, se sitúa en los estudios denominados de Organización Científica del trabajo o de la Administración Científica, con Taylor, Gantt y Fayol a la cabeza. Los clásicos principios de la Administración privada: división del trabajo, selección de personal, asignación de funciones, conocimiento del tiempo de ejecución de tareas, unidad de dirección y jefatura, relación entre salario y trabajo realizado y espíritu de iniciativa, van a aplicarse a la Administración Pública. Surge, así, la ciencia del *Management* válida tanto para la Administración Privada como para la pública. Es clásica la fórmula de Gulick aplicada también a

la Administración Pública, POSDCORB: Planificación, Organización, Administración de personal (Staffing), Dirección, Coordinación, Información (Reporting) y presupuestación (Budgeting). (Véase Luther Gulick, "Notes of the theory of organization" en L. Gulick and L. Urwick (ed.), *Papers on the Science of Administration*, N. Y., 1937).

Puede decirse que en los Estados Unidos de América fue Woodrow Wilson quien introdujo los principios de la administración a la Administración Pública, estableciendo una dicotomía entre Administración y Política. En 1887, en efecto, escribía lo siguiente: "el campo de la Ciencia de la Administración es un campo de negocios que se encuentra apartado de las luchas y de los problemas de la política... La Administración es parte de la vida política en la misma medida en que una oficina de contabilidad forma parte de las sociedades comerciales, como las máquinas son parte del proceso productivo". (Véase "Study of Administration" en *Political Science Quarterly*, vol. 2, N. Y., junio 1887, pp. 197 a 222; otra versión resumida en castellano puede verse en D. Waldo (ed.), *Administración Pública*. México, 1967, pp. 84 y ss.).

Conforme a este enfoque, por tanto, la tarea del Administrador consiste en preocuparse por realizar de la manera más eficiente posible, las funciones que se le han asignado, sin preocuparse por los fines que se persiguen con su actividad.

Este divorcio entre política y administración se planteaba, en este enfoque, como la vía indispensable si se buscaba que la Administración siguiese el camino de la eficacia.

La concepción productivista tuvo, sin duda, sus efectos positivos en el estudio de la Administración, pues planteó el problema de la eficacia en la actividad administrativa pública, muchas veces sacrificada por la política. Sin embargo, no puede ello conducir a una asimilación imposible entre Administración Pública y Administración Privada como la que se pretendió y que ignoraba las peculiaridades de la Administración Pública como instrumento de la acción política del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS § 4

En general, sobre las diversas concepciones relativas a la Administración Pública, las ciencias administrativas y su evolución, véase:

FRANCISCO ANSON y FERNANDO DE LINAN: *Teoría y Técnica de la Administración*, Madrid, 1961.

RAFAEL BIELSA: *Ciencia de la Administración*, Buenos Aires, 1955.

- ANÍBAL BASCUÑÁN VALDÉS: *Elementos de Ciencia de la Administración*, Santiago de Chile, 1963, pp. 83 y ss.
- GERALD CAIDEN: *Lineamenti di Scienza dell'Amministrazione*, 2 vols. Mi-232 y ss.
- GIUSEPPE CATALDI: *Lineamenti di Scienza dell'Amministrazione*, 2 vols., Milan, 1973.
- SALVATORE CIMMINO: *L'organizzazione amministrativa nel suo contesto sociale*, Bolonia, 1959; editado en castellano: *La Organización Administrativa en su contexto social*, Madrid, 1964, pp. 111 y 131 y ss.
- OSCAR JUAN COLLAZO: *Administración Pública*, Buenos Aires, 1974, pp. 26 y ss.
- LEÓN CORTINAS PELÁEZ: "Las ciencias administrativas en América Latina" en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Instituto de Derecho Público, Vol. 2, 1970-1971, Caracas, 1972, pp. 11 a 130.
- RICHARD A. CHAPMAN: "The development of the academic study of public administration in the United Kingdom, the United States, Canada and Ireland" en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. XLIV, Nos. 1-2, Bruselas, 1978, pp. 40 a 49.
- CHARLES DEBRASH: *Ciencia Administrativa. Administración Pública*, Madrid, 1977, pp. 31 y ss., y "La Science administrative dans les pays de l'Europe occidentale" en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. XLIV, Nos. 1-2, Bruxelles, 1978, pp. 12 a 27.
- ROLAND DRAGO: *Cours de Science Administrative*, Paris, 1967-1968, pp. 13 y ss.
- JOSÉ GALVÁN ESCOBEDO: *Tratado de Administración General*, San José, 1968, pp. 68 y ss.
- FERNANDO GARRIDO FALLA: *Dos métodos en el estudio de la Administración Pública*, Sevilla, 1961.
- WILBURG JIMÉNEZ CASTRO: *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, 1970, pp. 46 y ss.
- BERNARDO KLIKSBERG: *El pensamiento organizativo: Del Taylorismo a la Teoría de la Organización*, 2 vols. Buenos Aires, 1975.
- GEORGES LANGROD: *El pensamiento administrativo no jurídico*, Madrid, 1964; (ed.), *Tratado de Ciencia Administrativa*, Madrid, 1973, pp. 150 y ss.; y "Droit administratif et Science Administrative. Antagonisme or Harmonisation" en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, N° 5, Paris, janvier-mars, 1968, pp. 11 a 31.
- DANIELE LOSCHIAK: "La science administrative: Quelle Administration? Quelle Science" en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. XLI, N° 3, Bruselas, 1975, pp. 239 a 252.

- PEDRO MUÑOZ AMATO: *Introducción a la Administración Pública*, Tomo I, México, 1956, pp. 56 y ss.
- C. H. MUWANGA-BARLOW: "The development of Administrative Sciences in English Speaking Africa" en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. XLIV, Nos. 1-2, Bruselas, 1978, pp. 93 a 105.
- FREDERICK C. MOSHER y SALVATORE CIMMINO: *Ciencia de la Administración*, Madrid, 1961, pp. 63 y ss y 82 y ss.
- NICOS P. MOUZELIS: *Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, Londres, 1967.
- CAROLINA PÉREZ DE ACOSTA ROMERO: "Evolución de las ideas sobre la Administración Pública" en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, IDP, vol. I, 1968-1969, Caracas, 1971, pp. 17 a 34.
- E. PUSIC: "Development of the Administrative Science in Eastern Europe" en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. XLIV, Nos. 1-2, Bruselas, 1978, pp. 28 a 39.
- AMARA RAKSASTAYA: "Development of the Administrative Science in South-east Asia and Oceania" en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. XLIV, Nos. 1-2, Bruselas, 1978, pp. 50 a 69.
- BEATRIZ WAHRLICH: "Evolución de las Ciencias Administrativas en América Latina" en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. XLIV, Nos. 1-2, Bruselas, 1978, pp. 70 a 92.

Sobre la concepción de Max Weber en torno a la burocracia, véase:

- L'Administration Publique, Recueil de textes*, Paris, 1971, pp. 384 y ss.
- REINHARD BENDIX: *Max Weber*, Amorrotu, Ed., Buenos Aires, s./f. (traducción del libro *Max Weber. An Intellectual Portrait*, 1960), pp. 396 y ss.
- FREDERICK C. MOSHER y SALVATORE CIMMINO: *Ciencia de la Administración*, Madrid, 1961, pp. 183 y ss.
- ROBERT K. MERTON y otros: *Readings in Bureaucracy*, N. Y., 1952.
- ALEJANDRO NIETO GARCÍA: *El Mito de la Administración Prusiana*, Sevilla, 1961, pp. 261 y ss.; y *La Burocracia*, Tomo I, Madrid, 1976.
- MAX WEBER: *Economía y Sociedad*, 2 tomos, La Habana, 1971; *The Theory of Social and Economic Organization*, Oxford, 1947; *From Max Weber. Essays in Sociology*, Oxford, 1946.

Sobre la Administración Científica y el Management, véase:

- HENRI FAYOL: "La doctrine administrative dans l'Etat", en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Bruselas, 1966, pp. 114 y ss.; e *Industrial and General Management* (1916), N. Y., 1930, editado también, como *General and Industrial Administration*, London, 1949, con traducción al castellano: *Administración Industrial y General*, Buenos Aires, 1956.

CARLOS PARAMES MONTENEGRO: *Introducción al Management*, Madrid, 1972.

BENEDICTO SILVA: *Taylor y Fayol*, 1965.

FREDERICK W. TAYLOR: *The Principles of Scientific Management*, 1947, editado en castellano: *Principios de Administración Científica*, Buenos Aires, 1956.

PRIMERA PARTE

LOS ELEMENTOS CONDICIONANTES
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Administración Pública, como se dijo, se presenta, ante todo como un instrumento del Estado y, por tanto de la Sociedad, para la realización de sus fines y exigencias. Por ello, la Administración Pública no es ni puede ser considerada como un instrumento neutro ni sus características, por tanto, son abstractas y universales. Muchos principios de administración científica, ciertamente, pueden ser aplicables a todas las Administraciones Públicas pero ello no significa que pueda dársele a todas ellas, el mismo tratamiento político.

En efecto, cada Administración Pública está condicionada por un determinado medio ambiente que la rodea y que la regula, y en la medida en que éste se identifique claramente, la comprensión de aquél será posible. Por ello es que se destina esta *Primera Parte* del Curso al estudio de los elementos condicionantes de la Administración Pública.

En efecto, ante todo, la Administración Pública está condicionada por el Estado, del cual forma parte, y por sus fines. De allí que se estudiará como primer elemento condicionante de la Administración Pública, las características del Estado Contemporáneo en Venezuela y sus fines.

Pero, además, la Administración Pública actúa dentro de un determinado sistema político que, por supuesto, a su vez, va a condicionar al Estado y, a la vez, a la propia Administración Pública. De allí que se estudiará, como segundo elemento condicionante de la Administración Pública, las características del sistema político y su influencia sobre la Administración Venezolana.

Por otra parte, la Administración Pública venezolana actúa dentro del marco de un Estado de Derecho, por lo que está sometida a la legalidad. El Derecho es, por tanto, otro de los elementos condicionantes de la Administración Pública, por lo que se estudiará en tercer lugar en relación a las fuentes de la legalidad administrativa, al poder discrecional y sus límites, y a las personas jurídicas que concretizan a la Administración en el mundo del derecho.

Por último, la organización y actuación del Estado y su Administración Pública dependen del sistema económico dentro del cual actúan.

De allí que se estudie como cuarto elemento condicionante de la Administración Pública, el sistema económico, como sistema de economía mixta, con especial referencia a la planificación, a la ordenación del territorio y a la regulación de la economía.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Sobre el medio ambiente de la Administración Pública, véase:

La Administración Pública en los países en desarrollo, ESAP, Tomo I, Bogotá, 1963.

JOHN MERRIMAN GAUS: "The ecology of Government" en su libro *Reflections on Public Administration*, 1947, pp. 1 a 19.

F. W. RIGGS: *The Ecology of Public Administration*, Nueva Deli, 1961, traducido al portugués: *A ecologia da Administração Publica*, Río de Janeiro, 1964; y "The Ecology of Administrative Development" en *Colloque International. L'Administration Publique: perspectives d'avenir*, ENAP, Quebec, 1979, vol. IV, pp. 757 a 787.

I. ESTADO Y ADMINISTRACION PUBLICA

El Estado Venezolano, dentro de nuestro sistema constitucional vigente, se nos presenta como un Estado Democrático y Social de Derecho en proceso de consolidación, tal y como lo hemos expuesto en otra ocasión (Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela. Contribución al estudio del Estado Democrático y Social de Derecho*, Madrid, 1975).

Este Estado Democrático y Social de Derecho, condicionado por nuestra realidad económica, política y social, tiene una serie de tareas fundamentales que cumplir, y una serie de fines que lograr, que van a condicionar directa e inmediatamente, nuestra Administración Pública. Esta es, o pretende ser, un instrumento para ejecutar esas tareas y lograr aquellos fines. Por eso, en esta parte estudiaremos, separadamente, las características del Estado en Venezuela y su relación con la Administración Pública (§ 5), y los fines del Estado contemporáneo en nuestro país (§ 6).

§ 5. *ESTADO CONTEMPORANEO Y ADMINISTRACION PUBLICA*

I. INTRODUCCION

No es posible comprender la Administración Pública, sin estudiar el Estado en el cual está inmersa y del cual es un instrumento de acción. Y el tema del Estado, sin la menor duda, ha sido el tema medular de la ciencia política de todos los tiempos.

No es el momento, 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 adapta, en su estructura estatal, a ninguno de los esquemas simplificados, habiendo quedado la fórmula liberal-burguesa, en la historia, tanto del siglo pasado como de la preguerra, 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 socioeconómica y cultural, que permita delinearlo sobre las bases reales y actuales que la práctica política ha venido moldeando en las últimas décadas.

Esta exposición, la vamos a dividir en tres partes: en una primera parte, trataremos de identificar la serie de condicionamientos que nos impone la realidad venezolana contemporánea para el estudio del Estado; en una segunda parte, y como consecuencia de lo anterior, precisaremos el nuevo papel del Estado como Estado Democrático y Social de Derecho; y en una tercera parte, detallaremos los diversos aspectos o exigencias para la transformación del Estado contemporáneo.

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 da origen a 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 analizaremos separadamente, las cuales tienen una repercusión decisiva en su Administración Pública.

1. *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 pro-

ducción, 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 presente los siguientes datos dados por el Consejo de Economía Nacional 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 por ciento del Producto Territorial Bruto de nuestro país (p. 21); y en 1974, según cifras calculadas en 1975, el ingreso fiscal representaba un 40.3 por ciento 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 éstos, señala dicho informe, "los ingresos fiscales ordinarios representan entre 15 y un 40 por ciento del Ingreso Nacional; y en las naciones con un bajo nivel de ingreso por persona, los ingresos fiscales no pasan del 14 por ciento 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 por ciento en la relación Ingreso Fiscal-Ingreso Nacional con el de otros países: Suecia, 34.3 por ciento; Francia, 20.7 por ciento; Alemania Occidental, 22.8 por ciento; Italia, 19.2 por ciento; Suiza, 18.2 por ciento; Japón, 16 por ciento y España, 12 por ciento.

Un Estado, cuyo Ingreso Fiscal y cuyo Producto supera el porcentaje del 40 por ciento 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 sostener 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 solo indicativos para el sector privado como la ortodoxia planificadora de Occidente lo enseña, sino la 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, por lo tanto exige un análisis bajo enfoques realistas, no dogmáticos, con el objeto de lograr que 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 quedan, por tanto, los postulados liberales que establecían un dualísimo entre la Sociedad y el Estado, concebidos como sistemas autónomos, y que pretendían construir el sistema social, frente al Estado, para salvaguardarle 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 agente principal del proceso de desarrollo económico y social. Este Estado ya no es solo 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 ins-

trumento 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 pretendieran 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, con 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 ésta siga teniendo un papel decisivo. El fenómeno de la 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 aún 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" (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 ins-

trumento 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, pero pluralísticamente, por los diversos grupos organizados, por lo que hay intereses recurrentes 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.

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 conjugados. Por ello, nuestra democracia es pluralista. Ahora bien, 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 régimen 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.

Queremos 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 y que condiciona a su vez, el papel de la administración pública.

III. EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO COMO ESTADO DEMOCRATICO 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 consubstancial al Estado Social de Derecho, y por ello hablamos de Estado Democrático y Social de Derecho, ello es en el sentido de que no solo 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, 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. Estas tareas dan origen a varias facetas del Estado en su actuar, tanto en el campo económico, social y político y al de-

sarrollo consecuencial de instituciones, organismos y actuaciones administrativas 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.

A. *El Estado Regulador*

En primer lugar, el Estado es un *Estado Regulador*, 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 funcionarios, sino que requiere criterios precisos, prospectivos y justos.

B. *El Estado de Control*

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, aún bajo el solo papel de consumidor o

C. *El Estado de Fomento*

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, 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 equipa-

miento 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.

D. *El Estado Empresario*

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 pesada, tal como lo ha venido haciendo en el campo siderúrgico o petroquímico; y debe asumir empresas, aún 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 que 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. El Estado, con lo que tiene a nivel de producción de bienes y servicios, no puede seguir convirtiéndose, además, en hotelero, talabartero, artesano o vidriero.

E. *El Estado Planificador*

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. 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 solo 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 solo una operación técnica, es un proceso político, y como tal debe 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, 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.

A. *El Estado redistribuidor de la riqueza*

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 a veces han tenido una orientación distinta de concentración de la riqueza.

B. *El Estado de Servicios Públicos*

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, aun 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, muchas de esas actividades prestacionales, son insuficientes o están deficientemente realizadas. La tarea prestacional del Estado, vieja en su concepción es, la que quizás, más requiere de revalorización y ejecución. Además, 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 la ciudadanía de que, al menos, la acción del Estado debe estar orientada a proveer y prestar servicios al ciudadano.

C. *El Estado de Promoción Social*

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 lograr el desarrollo de las propias individualidades y capacidades creadoras. La educación y la cultura popular, deben ser los instrumentos fundamentales de promoción social.

4. *Las tareas 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.

A. *El Estado Democrático*

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.

B. *El Estado Organizador*

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.

C. *El Estado de libertades*

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 en base a los principios de la dignidad humana, hacer posible 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.

D. *El Estado de Derecho*

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 nuestro 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. Queremos referirnos, separadamente, a estas diversas implicaciones de estas transformaciones.

1. *Las transformaciones del sistema político*

Sin duda, uno de los resultados más preciados del ejercicio político de los últimos 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 como débil, no participativa, mediatizada y con una gran indisciplina social.

A. *La búsqueda de una democracia fuerte*

Hay un sentimiento común en el análisis político nacional: nuestro régimen democrático ha sido débil: no ha satisfecho las exigencias sociales, ha sido aprovechado por inescrupulosos políticos, ha permitido la desobediencia de las leyes, y ha fomentado la indisciplina. Por ello se sienten las exigencias 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. 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 es una crisis de participación. El Estado y el gobierno han estado lejos de los individuos y han pretendido gobernar sin su concurso. El ciudadano comienza a ser 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 procesos preelectorales por los partidos políticos, pues no sólo 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 éste 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. Se le teme al pueblo organizado pues a éste no se lo engaña y se prefiere 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 debería establecerse la elección uninominal en pequeñas circunscripciones electorales. Sólo así habría representatividad política de los concejales con las vecindades y comunidades que los elijan.

Las elecciones locales, por otra parte, deben 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 enseriarse: en un pueblo organizado no podrá seguirse manipulando la opinión pública y la masa, a base de sólo consignas y propaganda.

Los partidos políticos, en este orden de ideas, y solo 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. En la actualidad, sólo la minoría milita en partidos políticos, pero éstos 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 han mediatizado las elecciones, el designar los elegidos y controlar las decisiones ulteriores, sino que comienzan a imponerse sobre los propios partidos, desideologizándolos y burocratizándolos. Junto con estos dos fenómenos aparece, en el contexto, la penetración de los grupos econó-

micos, para financiar las costosísimas campañas publicitarias de los últimos años.

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.

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 sincerizar, 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 del 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 ciudadana. 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 sólo en la medida en que interesa a las maquinarias partidistas, interés que es cambiante, por supuesto, conforme cambbian 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 planes quinquenales conforme a la estrategia que también debe definir. Por otra parte deben sincerizarse sus funciones legislativas: debe, en general, reducir

se 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. Por otra parte, conforme a lo señalado, sólo 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, ello 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 solo así se puede asegurar la oportunidad de la regulación, pero siempre que se refuerze, 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 irresponsable que hemos padecido durante muchos períodos de gobierno.

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 de que disponga.

3. *Las transformaciones del sistema administrativo*

En efecto, nuestro sistema político-administrativo 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 algunos períodos constitucionales recientes, hemos presenciado la consolidación de una presidencia quasi-imperial y mesiánica, 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, han, a veces, actuado como meros amanuenses, quienes sólo hacen lo que el Presidente les dice, y no hacen nada, sin llevar los asuntos, aún los más elementales, al Presidente.

La concentración de todas las decisiones en el Presidente no sólo ha obstaculizado 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 debe tender a asumir plenamente su papel de Jefe del Estado sino que ha producido una degradación de la jerarquía ministerial. Los Ministros además, en muchos casos, han perdido responsabilidad sobre los sectores que deberían gobernar, pues el Presidente no sólo era quien nombraba los directivos de los entes descentralizados, sino quien recibía la mayoría de sus cuentas.

Resulta evidente, por tanto, la indispensable tarea de desconcentrar la Presidencia de la República. Para ello, ante todo, debe revalorizarse la función ministerial: los Ministros tienen que gobernar, y en general, salvo en las grandes decisiones nacionales, sólo ellos deben gobernar su sector. Siendo imposible en nuestro país 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. El 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 éstos 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.

Sin embargo, el fortalecimiento del poder ministerial no puede conducir a la incoherencia del Gobierno. El Presidente tiene que darle esa coherencia e integración, precisamente, con el auxilio de un Ministro cuyo ministerio fue creado para eso: el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia.

B. *La búsqueda de una descentralización del poder nacional*

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

En efecto, a pesar de la forma federal del Estado venezolano, éste 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, no sólo debe efectuarse 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 reforma de los Estados, que ellos sólo pueden hacer, y la institucionalización de los nuevos niveles territoriales que la misma 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 convivir con el nivel estatal.

Por eso, antes de plantearnos la eliminación de los Estados, es necesario crear la conciencia regional administrativa y políticamente hablando. La regionalización política, tiene que estar precedida, en un proceso que necesariamente es de largo plazo, por una regionalización administrativa, que permita la participación de los Estados en el proceso de desarrollo nacional, a través de una desconcentración regional de 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 la regionalización administrativa, 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 virtualidad 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. La transformación 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 solo a la ley. En nuestro país lamentablemente, hemos sido testigos 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, sólo mediante concurso, y que permita estructurar un cuerpo jurídico elitesco protegido, que asegure el ejercicio del control judicial sobre el Gobierno y la Administración.

Pero para que ese control resulte efectivo, además de asegurarse la autonomía e independencia judiciales, debe democratizarse la justicia; es decir, debe abriřsela 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 ciudadano: éste, se convertirá realmente en tal ciudadano, cuanto 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 consolidación 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 amparadas 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 debe 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, 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, produce un facilismo sin precedente, de la degradación del trabajo y del encubrimiento cómplice por las maquinarias de los partidos.

La lucha contra la corrupción debe comenzar por la revalorización del trabajo, y en esto, la responsabilidad fundamental la tiene el F

tado. 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, estableciéndose el sistema de enriquecimientos presuntos a los efectos de control contra la corrupción. Sólo así, invirtiéndose la carga de la prueba, podrá la sociedad protegerse de estos delincuentes que usufructúan de la cosa pública, directa o indirectamente, en forma ilícita.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS § 5

Para la elaboración de este Parágrafo 5 hemos seguido básicamente lo expuesto en:

ALLAN-R. BREWER-CARIAS: "El Estado Contemporáneo en Venezuela", en Allan-R. Brewer-Carías, *Política, Estado y Administración Pública*, Caracas, 1979, pp. 39 a 84; publicado también en el libro *Sobre la democracia*, Editorial Ateneo de Caracas, Caracas, 1979, pp. 171 a 205.

Véase, además:

ALLAN-R. BREWER-CARIAS: *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975.

GEORGES BURDEAU: *El Estado*, Madrid, 1975.

RAFAEL CALDERA: *Ideario. La democracia cristiana en América Latina*, Barcelona, 1970.

HUGO CALELLO: *Poder Militar y Estado Nacional en América Latina*, Caracas, 1977.

CLUB JEAN MOULIN: *El Estado y el ciudadano*, Madrid, 1976.

RICARDO COMBELLAS: *Transformaciones de la concepción del Estado de Derecho: del Estado Liberal de Derecho al Estado Social de Derecho*, Caracas, 1978 (mimeo); "Notas sobre el Estado Social de Derecho y la Administración Pública Contemporánea" en *Politeia*, N° 7, Caracas, 1978, pp. 479 a 492, y "El concepto de Estado Social de Derecho y la Constitución venezolana de 1961" en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, tomo II, Caracas, 1979, pp. 791 a 805.

CONSEJO DE ECONOMÍA NACIONAL: *La participación del Estado en la Economía Venezolana* (mimeo), Caracas 1978.

- SALVADOR DANA MONTAÑO: "Rol del Estado y de la Administración
ca" en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XLI,
Bruselas, 1975, pp. 61 a 66.
- ELÍAS DÍAZ: *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, 1972.
- MAURICE DUVERGER: *Las dos caras de occidente*, Barcelona, 1972.
- ERNST FORSTHOFF: *El Estado de la Sociedad Industrial*, Madrid, 1975.
- LUIS HERRERA CAMPÍNS: *Mi compromiso con Venezuela*, Tomo I, C
1979.
- LUIS HERRERA CAMPÍNS y otros: *Hay que reinventar la democracia*, I
Aires, 1976.
- MANUEL GARCÍA PELAYO: *El Estado Social y sus implicaciones*, México,
y *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Madrid, 1977.
- ARSENIO JIMÉNEZ: *El Socialismo y el Estado*, Madrid, 1977.
- MARCOS KAPLAN: *El Estado en el Desarrollo y la Integración de A
Latina*, Caracas, 1969; *Formación del Estado Nacional en América i
Buenos Aires*, 1976; *Estado y Sociedad*, México, 1979.
- NICOS POULANTZAS: *Hegemonía y dominación en el Estado Moderno*,
nos Aires, 1973.
- HEINZ RUDOLF SONNTAG y HÉCTOR VALECILLOS: *El Estado en el C
lismo Contemporáneo*, México, 1977.
- RODOMIRO TOMIC y otros: *Pensamiento Comunitario*, Caracas, 1973.
- PABLO LUCAS VERDU: *La lucha por el Estado*, Bolonia, 1975.

§ 6. LOS FINES DEL ESTADO CONTEMPORANEO

Partiendo del carácter mixto del sistema económico venezolano, así como de las exigencias que el proceso de desarrollo económico y social plantea al Estado, nuestro país, en el último tercio del siglo XX pueden identificarse cuatro fines fundamentales del Estado en los cuales pueden integrarse la totalidad de sus actividades: en primer lugar, los fines de política general y orden público; en segundo lugar, los fines de desarrollo económico; en tercer lugar, los fines de desarrollo social, y en cuarto lugar, los fines de desarrollo físico y ordenación territorial (Cfr. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, Vol.I, pp. 250 y ss.). De esta sola enumeración general se evidencia cuál es la magnitud del papel del Estado, cuyo ámbito intentaremos precisar a continuación, partiendo del análisis de la normativa *constitucional* que lo ordena.

I. LOS FINES DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN GENERAL

En efecto, el primer grupo de fines del Estado Democrático y Social de Derecho, está relacionado con los fines tradicionales del Estado, identificados con la política y administración general: los fines de política, orden público, defensa y seguridad pública. Sin embargo, al contrario de lo que pudo ser la regla en el Estado Absoluto, estos fines no son maximizados y su consecución buscada con prescindencia de la garantía de los derechos individuales, sino que el criterio democrático y de respeto a la dignidad humana, ha cambiado totalmente la esencia de los mismos. Asimismo, a diferencia de lo que pudo ser la regla en el Estado Liberal-Burgués, estos fines no son los únicos o fundamentales fines de un Estado abstencionista y pasivo respecto de la realidad económica y social, sino que, al contrario, ahora mayor importancia han adquirido los otros fines del Estado, base de la configuración del Estado Democrático y Social de Derecho.

En todo caso, y a pesar de que no se trate de los fines esenciales en un Estado Democrático y Social de Derecho, los fines de política general y orden público siguen siendo fundamentales para la configuración formal de la estructura estatal y la supervivencia de su aparato institucional dentro del marco del Derecho. En este sentido, cuatro sectores fundamentales de actividad pública están identificados con estos fines: el sector de política interior, el sector de política exterior, el sector de defensa y el sector justicia.

1. *El sector de política interior*

En efecto, y ello identifica al *sector de política interior*, el Estado no sólo requiere la realización de actividades y acciones que garanticen y le permitan un normal funcionamiento político como instrumento de la sociedad, así como el establecimiento de regulaciones adecuadas que hagan posibles las relaciones entre sus poderes, sino de la previsión de medios y garantías que definan las situaciones jurídico-políticas de los ciudadanos y les permitan su defensa conforme al derecho, todo ello dentro de un ordenamiento que tienda a garantizar su funcionamiento democrático. En esta forma, este sector de política interior, abarca todas aquellas actividades y medios del Estado tendientes a la organización de la República conforme al ordenamiento constitucional, como un Estado Federal (Arts. 2, 5, 6, 9 y ss. de la Constitución de 1961); y al mantenimiento del gobierno democrático, representativo, responsable y alternativo (Arts. 3 y 4). Asimismo, abarca las acciones de organización de la República, en el ámbito nacional, de acuerdo al principio de la división y colaboración entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Arts. 117 y 118). En esta forma, se ubican en este sector, actividades tales como la tramitación de la convocatoria del Congreso a las sesiones extraordinarias (relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo Art. 190,9); la tramitación ante la Corte Suprema de Justicia de las colisiones que ocurran entre los ordenamientos jurídicos de los Estados, Municipios y la República y de las controversias que puedan surgir entre ésta y los Estados o Municipios (ordenación federal de la República) y con los Municipios (Arts. 136,6, 190,17 y 190,18); en el ámbito estatal, conforme a la autonomía que los Estados tienen reconocida en la Constitución (Art. 9 y ss. y 16 y ss.) y en el ámbito local, mediante la estructuración de municipios (Arts. 25 y ss.).

Por otra parte, el sector de política interior, abarca todas las actividades tendientes a la determinación de la situación jurídico-política de los habitantes del país; y en particular, actividades como las tendientes a

garantizar el ejercicio de los derechos políticos (Arts. 110 y ss.) y civiles de los venezolanos, mediante el reconocimiento y regulación de su nacionalidad (Arts. 35 y ss.) y de su situación civil (registro civil); y a determinar la situación de los extranjeros y garantizar el ejercicio de sus derechos (Arts. 45 y 136,4).

Por último, el sector política interior abarca todas las actividades del Estado tendientes al resguardo de la seguridad del mismo y al mantenimiento del orden público en todo el territorio nacional (Arts. 43, 136,2 y 136,5) con el debido respeto y garantía de los derechos individuales (Arts. 58 y ss.), lo cual conlleva medidas, por ejemplo, de identificación de todos los habitantes del país (Art. 136,5), de establecimiento de una policía nacional coordinada con las policías estatales y municipales (Arts. 17,5, 30 y 134); e inclusive, de declaratoria del estado de emergencia y la suspensión o restricción de garantías constitucionales (Arts. 190,6 y 240 y ss.).

2. *El sector de política exterior*

Dentro del mismo campo de los fines de política general y orden público, además del sector de política interior, puede identificarse el *sector de política exterior*, donde se ubican todas las actividades concernientes a la actuación internacional de la República (Art. 136,1) y en particular, las tendientes a formular las relaciones exteriores de la República y al establecimiento de relaciones diplomáticas y consulares con otros Estados u organismos internacionales (Art. 190,5). Ello conlleva, por supuesto, medidas tales como la celebración y ratificación de tratados, convenios o acuerdos internacionales (Arts. 128, 129 y 190,5), la determinación y designación de las misiones diplomáticas en el exterior (Art. 190,6), la adopción de las medidas necesarias en caso de emergencia internacional (Arts. 190,7 y 240 y ss.), y la demarcación y delimitación de las fronteras (Arts. 7 y 8).

3. *El sector defensa*

Además de los sectores de política interior y exterior, dentro de los fines de política general y orden público, también puede indentificarse el *sector defensa*. En efecto, se encuadran dentro de ese sector todas las actividades tendientes al mantenimiento de la soberanía nacional (Art. 7) de manera que la República sea siempre e irrevocablemente, como lo especifica la Constitución, libre e independiente de toda dominación o protección de potencia extranjera (Art. 1). Por ello, en el sector defensa se pueden identificar las medidas necesarias para la de-

fensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía, en caso de emergencia internacional (Art. 190,7); la organización y el régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales (Art. 136,11) bajo la suprema autoridad jerárquica del Presidente de la República como su Comandante en Jefe (Art. 190,3), y sus funcionamiento, al servicio de la República y en ningún caso al de una persona o parcialidad política, como institución apolítica, obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y las leyes, cuyo acatamiento debe estar siempre por encima de cualquier otra obligación (Art. 132).

En esta forma, al sector defensa corresponden todas las actividades vinculadas a la defensa terrestre, aérea, naval y de cooperación; a la participación ciudadana en su contingente (Art. 190,4) mediante el servicio militar obligatorio (Art. 53), a la fabricación, comercio, posesión y uso de las armas de guerra (Art. 133) y a la cooperación de las Fuerzas Armadas Nacionales en el mantenimiento de la seguridad y orden público en el territorio nacional.

4. *El sector justicia*

Por último, dentro de los fines de política general y orden público, además de los sectores de política interior, política exterior y defensa, se puede identificar el *sector justicia* que como elemento de contrapeso y de garantía del Estado de Derecho, abarca todas aquellas actividades que permiten a los ciudadanos el amparo y control jurisdiccional de sus derechos e intereses, sea frente al propio Estado o ante otros particulares (Arts. 46, 47, 49, 50 y 133). Se encuadran en ese sector, todas las actividades del Estado relacionadas con el Poder Judicial (Arts. 49, 68 y 69), así como la legislación y seguridad jurídica, la prevención y represión del delito y las relaciones con los cultos establecidos en el país.

En efecto, dentro de este sector se ubican en primer lugar todas las actividades tendientes a una correcta administración de justicia y al establecimiento de tribunales (Arts. 136,23 y 204) de manera que los jueces puedan realizar sus funciones en forma autónoma e independiente de los demás órganos del Poder Público. (Arts. 205, 210, 211 y 217).

Por otra parte, el sector abarca las actividades relacionadas con la legislación (Art. 136,24) y la seguridad jurídica, en especial la relativa al tráfico de bienes, mediante el establecimiento de un sistema de

registros (Art. 136,24). Dentro del marco de la seguridad jurídica, se integran además dentro del sector justicia, todas las actividades del Ministerio Público, a quien corresponde velar por la exacta observancia de la Constitución y las leyes (Arts. 218 y ss.), por el respeto de los derechos y garantías constitucionales y por la celeridad y buena marcha de la administración de justicia; y ejercer la acción penal en los casos en que no sea necesaria instancia de parte (Art. 220). Por otra parte, las actividades del Estado tendientes a la prevención y represión del delito, con la debida protección y garantía de la libertad y seguridad personales (Art. 60), también se ubican en el sector justicia, así como todas aquellas actividades relacionadas con la concesión de indultos o los decretos de amnistía (Arts. 139 y 190,21). Por último, también se integran dentro de este sector, las actividades del Estado tendientes a ejercer la suprema inspección de los cultos de manera que no sean contrarios al orden público y a las buenas costumbres, y su ejercicio no pueda invocarse para eludir el cumplimiento de las leyes o para impedir a otro el ejercicio de sus derechos Arts. 65 y 130), como regulación de uno de los derechos individuales.

II. LOS FINES DEL DESARROLLO ECONOMICO

El segundo grupo de fines que pueden identificarse en el Estado Democrático y Social de Derecho, son los de desarrollo económico, común en la mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, en Venezuela, la Constitución establece como fin fundamental del Estado en el orden económico, el promover "el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país", de manera que el régimen económico de la República se fundamente "en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad" (Art. 95). De esta declaración constitucional surge claramente la base para calificar al Estado en Venezuela, como un Estado Democrático y Social de Derecho, definitivamente intervencionista y conformador del orden económico. Muy lejos, por tanto, está el Estado contemporáneo en nuestro país, del Estado liberal tradicional que se limitaba a mantener el orden público y a asegurar el respeto de los derechos y garantías individuales, sin tomar injerencia ni parte en el orden económico, o del Estado liberal de fomento o prestador de servicios públicos. Sin embargo, el carácter de agente del proceso de desarrollo que la Constitución asigna al Estado, con todas las facultades que le atribuye "para

dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y para regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país" (Art. 98), no son de tal naturaleza que impliquen la apropiación por el Estado de todos los medios de producción. Ello no es necesario y, al contrario, la Constitución declara que "el Estado protegerá la iniciativa privada" (Art. 98), sin perjuicio de que pueda "reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional" y que deba propender "a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control", o que pueda expropiar, promover o dirigir las industrias que estime convenientes (Arts. 97 y 101).

En esta forma, si bien se garantiza constitucionalmente la libertad económica, al declararse que "todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia" (Art. 96), ella no está, en absoluto, exenta de limitaciones reguladoras, aparte de las limitaciones que se deriven de la intervención activa del Estado antes indicadas. En efecto, la libertad económica, conforme a la Constitución, está sometida a las limitaciones previstas en la Constitución y las leyes "por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social". Por ello, la misma Constitución prevé que "la Ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios, y en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica" (Art. 96), y prohíbe los monopolios (Art. 97). En esta forma, la base constitucional de los fines de desarrollo económico del Estado en Venezuela, como Estado Democrático y Social de Derecho, permite identificar una serie de actividades públicas, agrupables en los siguientes sectores: sector finanzas, sector de desarrollo industrial, sector comercio, sector turismo, sector de hidrocarburos y minería y sector de desarrollo agropecuario.

1. *El sector financiero*

En efecto, el *sector finanzas* comprende la formulación de la política económica y financiera del país y la intervención del Estado en los asuntos monetarios, crediticios y financieros. En esta forma, se ubican en este sector todas las actividades del Estado de intervención y control de las actividades crediticias, bancarias y monetarias (Arts. 30, 136,7 y 136,24), las medidas tendientes a regular la participación de los capitales extranjeros en el desarrollo económico nacional (Art. 107) y, en general, las que adopte en el ámbito económico y financiero cuando así lo requiera el interés público (Art. 190,8).

2. *El sector de desarrollo industrial*

El *sector de desarrollo industrial*, por su parte, comprende todas las actividades ya señaladas que el Estado tiene en el campo de la producción y, en particular, sus acciones tendientes a la regulación de las actividades de carácter industrial, con la debida protección del consumidor (Arts. 96 y 109) y a la normación de la participación de capitales extranjeros (Art. 107), a la promoción y fomento de las actividades industriales (Arts. 95 y 98), a la protección de las actividades industriales, en particular, en relación a las invenciones, denominaciones, marcas y lemas (Art. 100); al financiamiento y auxilio crediticio de las actividades industriales (Arts. 95 y 98); y a la producción industrial por parte del Estado y de sus empresas (Art. 97).

3. *El sector comercio*

Además de los sectores de finanzas y de desarrollo industrial, los fines de desarrollo económico abarcan el *sector comercio*, en el cual se ubican todas las actividades del Estado en relación a la regulación, promoción, protección y control del comercio interior y exterior. En particular, las medidas tendientes a regular la circulación, distribución y consumo de bienes (Arts. 30 y 98), lo que abarca el régimen de pesas y medidas (Art. 136,12), y de marcas y lemas Art. 100); a impedir la indebida elevación de los precios, la usura y las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica (Art. 96); y a regular el comercio exterior, en particular, mediante el régimen de aduanas (Art. 136,9). Asimismo, en el ámbito del sector comercio se integra el programa de integración económica en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) transformada en 1980 en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y del Grupo Subregional Andino de integración económica (Acuerdo de Cartagena), en virtud de la exigencia constitucional de que "la República favorecerá la integración económica latinoamericana" para lo cual debe procurar "coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes" (Art. 108).

4. *El sector turismo*

En el mismo ámbito de los fines de desarrollo económico, el *sector turismo* comprende todas las actividades del Estado en relación con el desarrollo, coordinación y control de la actividad turística (Arts. 30 y 136,24).

5. *El sector minas e hidrocarburos*

Ahora bien, en virtud de la importancia que para Venezuela tienen las actividades de extracción y producción minera y petrolera, dentro de los fines de desarrollo económico, ocupa un lugar de primera importancia el *sector de hidrocarburos y minería*, que comprende todas las actividades del Estado tendientes al desarrollo y control de los recursos naturales no renovables y de las industrias minera y petrolera. En particular, integran este sector, las actividades del Estado tendientes a establecer el régimen y a administrar las minas e hidrocarburos, salinas y ostrales de perlas del país (Art. 136,10), a autorizar concesiones para la explotación de actividades conexas con dichos recursos, si su explotación no hubiera sido reservada al Estado conforme a la Constitución, las cuales no podrían ser otorgadas ni por tiempo indefinido (Art. 136,10) ni con carácter de exclusividad (Art. 97), y las cuales implicarían, por imperativo constitucional, que las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación de las mismas, pasarían en plena propiedad a la nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa (Art. 103).

6. *El sector de desarrollo agropecuario*

Por último, dentro de los fines de desarrollo económico del Estado en Venezuela, se identifican las actividades públicas integradas en el *sector de desarrollo agropecuario*, y que comprende todas aquellas acciones que tienen por objeto la regulación, financiamiento, dotación de tierras, asistencia técnica y mercadeo agropecuario (Art. 136,24). En particular, las medidas tendientes a la conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal (Art. 136,18), a la eliminación del régimen latifundista, que se considera contrario al interés social, lo que exige la adopción de medidas conducentes a su eliminación y el establecimiento de normas encaminadas a dotar de tierra a los campesinos y trabajadores rurales que carezcan de ella, así como a proveerles de los medios necesarios para hacerla producir (Art. 105), y a la comercialización de los productos agrícolas (Arts. 96 y 98).

III LOS FINES DE DESARROLLO SOCIAL

El tercer grupo de fines del Estado en Venezuela, está configurado por aquellos tendientes al desarrollo social, y que hacen del Estado un ente conformador y no sólo regulador del orden social. En efecto, no

sólo la Constitución insiste en su *Preámbulo* que la misma se dicta para “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”, sino que al regular los derechos económicos y establecer los fines del Estado en este ámbito, postula que “el régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad”, debiendo las medidas de desarrollo económico que se adopten, buscar entre otros objetivos, el aumento del nivel de ingresos de la población (Art. 95). Y es precisamente este énfasis en lo social y en la redistribución de la riqueza, lo que hace que constitucionalmente nuestro Estado sea un Estado Democrático y Social de Derecho en el cual no sólo debe ser una realidad la democracia política, sino la económica y social. Las actividades públicas tendientes a la consecución de estos fines, pueden identificarse en los siguientes sectores: sector de promoción y protección social; sector de desarrollo cultural; sector de asuntos laborales; sector de previsión y seguridad social; sector educación y sector salud.

1. *El sector de protección y promoción social*

En el *sector protección y promoción social* se encuadran todas las actividades públicas de promoción popular y de desarrollo de la comunidad, así como las de protección y bienestar social que corresponden al Estado, y que en ningún caso excluyen las obligaciones que en virtud de la solidaridad social, incumben a los particulares según su capacidad (Art. 57). En particular, se encuadran en este sector las actividades de bienestar social (Art. 57), las cuales, entre otras funciones, exigen al Estado proteger las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social (Art 72), las actividades de asistencia social destinada a quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos, mientras sean incorporados al sistema de seguridad social (Arts. 30, 57 y 94), las actividades de promoción social y desarrollo de la comunidad, por lo que el Estado debe fomentar la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular (Art. 72) y, en particular, propender a mejorar las condiciones de vida de la población campesina

(Art. 77); las actividades de protección de la familia como célula fundamental de la sociedad (Art. 73) y de la maternidad, sea cual fuere el estado civil de la madre (Art. 74 y 93), las actividades de protección y promoción del niño y de los menores de manera que la infancia y la juventud estén al abrigo del abandono, la explotación y el abuso (Arts. 75 y 93), y las actividades de protección de las comunidades indígenas (Art. 77).

2. *El sector de desarrollo cultural*

El *sector desarrollo cultural* comprende todas las actividades tendientes al fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones y a la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos que forman el patrimonio histórico y artístico del país (Arts. 30 y 83).

3. *El sector de asuntos laborales*

El *sector de asuntos laborales* comprende las actividades tendientes a hacer efectivo el deber de trabajar que tiene toda persona apta para realizarlo, así como a dar vigencia al derecho al trabajo y a la libertad de trabajo que consagra la Constitución (Arts. 54 y 84) y, en particular, aquellas tendientes a procurar el pleno empleo, es decir, que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y decorosa (Art. 84). Además, se encuadran dentro del sector de asuntos laborales, todas las actividades del Estado tendientes a proteger al trabajo y a mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores (Art. 85), mediante la limitación de la duración máxima de la jornada de trabajo y su progresiva disminución (Art. 86), el disfrute del descanso semanal remunerado y de vacaciones pagadas (Art. 86), la mejor utilización del tiempo libre (Art. 86), la estabilidad en el trabajo (Art. 88), la obtención de un salario justo (Art. 87), y la recompensa de su antigüedad en el servicio y amparo en caso de cesantía (Art. Art. 88, así como las actividades tendientes a favorecer el desarrollo de las relaciones colectivas de trabajo (Art. 90), y de las asociaciones sindicales (Art. 91), y a regular el ejercicio del derecho de huelga (Art. 92).

4. *El sector de seguridad y previsión social*

Por otra parte, también dentro de los fines de desarrollo social, se puede identificar el *sector de seguridad y previsión social*, que com-

prende todas las actividades conducentes a desarrollar en forma progresiva un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como contra las cargas derivadas de la vida familiar (Art. 94).

5. *El sector educación*

Asimismo, dentro de los fines de desarrollo social, tienen particularísima importancia las actividades del Estado comprendidas en el *sector educación*, tendientes a hacer efectivo el derecho a la educación y el deber de educarse (Arts. 55, 78 y 136,16), las cuales tampoco excluyen las que en virtud de la solidaridad social incumbe a los particulares según su capacidad y cuyo cumplimiento puede establecerse legislativamente (Art. 57). En todo caso, dentro del sector educación se encuadran todas las actividades públicas tendientes a la creación y sostenimiento de escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso de todos a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes, debiendo ser gratuita la educación impartida en los institutos oficiales en todos sus ciclos (Arts. 78 y 136,16), a la regulación de las personas a cuyo cargo puede estar la educación (Art. 81); y a la regulación de la posibilidad de toda persona natural o jurídica de dedicarse libremente a las ciencias o a las artes y, previa demostración de su capacidad, fundar cátedras y establecimientos educativos bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado (Art. 79).

Esto implica que la educación, aun cuando gratuita cuando es impartida por el Estado, no es un monopolio de éste, por lo que se garantiza la libertad de enseñanza, teniéndose el Estado la obligación de estimular y proteger la educación privada que se imparta conforme a los principios contenidos en la Constitución y las leyes (Art. 79), es decir, conforme a los fines del Estado, por lo que está proscrita toda enseñanza clasista. En este sentido, la educación, como un fin del Estado en Venezuela, tiene como objetivo el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, el fomento de la cultura y el desarrollo del espíritu de solidaridad humana (Art. 80), por lo que se incluyen dentro del sector educación todas las actividades del Estado tendientes a organizar y orientar el sistema educativo hacia dichas finalidades (Art. 80).

6. *El sector salud*

Por último, dentro de los fines de desarrollo social del Estado en Venezuela, se incluyen todas las actividades que se encuadran dentro del *sector salud*, es decir, todas las actividades públicas tendientes a hacer efectivo el derecho de todo a la protección de la salud (Art. 80) y, en particular, las acciones del Estado destinadas a velar por el mantenimiento de la salud pública y proveer los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos (Arts. 30 y 76); así como las actividades públicas tendientes a la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública, los cuales pueden ser nacionalizados de acuerdo con el interés colectivo (Art. 136,17).

IV. LOS FINES DE DESARROLLO FÍSICO Y ORDENACION TERRITORIAL

Pero aparte de los fines de política general y orden público, de desarrollo económico y de desarrollo social, el Estado en Venezuela tiene importantes fines de desarrollo físico y ordenación territorial, sin cuya consecución los otros fines del Estado no podrían alcanzarse adecuadamente. En efecto, los fines de desarrollo físico y ordenación territorial orientan las actividades del Estado al establecimiento de una adecuada infraestructura física y ambiental que permita y facilite los objetivos de desarrollo económico y social, y al equipamiento y ordenación del territorio, de manera que los beneficios del desarrollo se extiendan a todas las regiones del país. En este sentido, es posible distinguir los siguientes sectores de actividad pública dentro de estos fines del Estado: el sector desarrollo urbano y vivienda, el sector transporte, el sector comunicaciones y el sector de recursos naturales renovables.

1. *El sector de desarrollo urbano y vivienda*

El *sector desarrollo urbano y vivienda* comprende todas las actividades del Estado que se adopten como consecuencia del proceso de urbanización a que ha estado sometido el país en las últimas décadas y, en particular, aquellas relativas al desarrollo y ordenación territorial y urbana (Art. 30), al régimen y uso del suelo, y a la coordinación y unificación de normas y procedimientos para obras de urbanismo (Art. 136,14). Asimismo, se identifican con este sector, las actividades de construcción y fomento de viviendas populares (Arts. 136,15 y 136,19) y de regulación de alquileres de inmuebles urbanos (Art. 96).

2. *El sector transporte*

Además del *sector de desarrollo urbano*, se identifica el *sector transporte*, en el cual se encuadran todas las actividades del Estado de regulación, prestación, control y construcción de los medios y de los servicios de transporte terrestre, marítimo y aéreo (Arts. 104 y 136,20), y las relativas a la circulación terrestre (tránsito), a la construcción de obras públicas viales (Arts. 30 y 136,15) y a la apertura y conservación de vías de comunicación (vialidad) (Arts. 30 y 136,21).

3. *El sector comunicaciones*

El *sector comunicaciones* integra, por otra parte, las actividades de regulación, prestación y control de los servicios de telecomunicaciones y correos (Art 136,22) y, en especial, las actividades de regulación y control de los medios de comunicación social, particularmente la radiodifusión y la televisión; y la regulación, prestación y control de los servicios de teléfonos, telégrafos y correos.

4. *El sector de recursos naturales renovables y de protección del ambiente*

Por último, dentro de los fines de desarrollo físico y ordenación territorial, puede distinguirse también el *sector de recursos naturales renovables y de protección del ambiente*, en el cual se integran todas las acciones del Estado tendientes a garantizar el desarrollo, protección, conservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de manera que la explotación de los mismos esté dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos, y que abarcan los recursos hidráulicos, forestales y los suelos (Arts. 106, 136,10 y 136,18). Se encuadran también en este sector, en general, todas las acciones estatales tendientes a proteger el medio ambiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS § 6

En la elaboración de este párrafo seguimos, básicamente, lo que hemos expuesto en:

ALLAN-R. BREWER-CARIÁS: *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid 1975, Capítulo 13, pp. 345 a 363; y *Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas 1975, párrafo 5, pp. 129 a 146.

Sobre los fines de la Administración Pública y del Estado en general, véase:

- L'Administration Public, Recueil de textes*, Paris, 1971, pp. 107 y ss.
- GERALD CAIDEN: *The Dynamics o Public Administration*. Illinois, 1971, pp. 133 y ss.
- CHARLES DEBBASCH: *Ciencia Administrativa. Administración Pública*, Madrid, 1977, pp. 49 y ss.
- J. GASCÓN HERNÁNDEZ: "Los fines de la Administración", en *Revista de Administración Pública*, Nº 11, Madrid, 1953, pp. 33 y ss.
- HÉCTOR GIORGI: *La nueva Administración Pública. Ensayo de una reconstrucción orgánica del Estado*, Montevideo, 1965, pp. 49 y ss.
- LUIS JORDANA DE POZAS: "El problema de los fines de la actividad administrativa", en *Revista de Administración Pública*, Nº 4, Madrid, 1951, pp. 11 a 28.
- WILBURG JIMÉNEZ CASTRO: *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, México, pp. 151 y ss.
- GEORGE LANGROD (ed.): *Tratado de Ciencia Administrativa*, Madrid, 1973, pp. 297 y ss.

Sobre la organización administrativa en sistemas sectoriales, véase:

- ALLAN-R. BREWER-CARÍAS: *Estudios sobre la Reforma Administrativa*, Caracas, 1980, pp. 46 y ss.; 217 y ss.; 440 y ss.; 471 y ss.; 507 y ss.; y 546 y ss.
- ALEJANDRO CARRILLO CASTRO: *La Reforma Administrativa en México*, México, 1978, pp. 46 y ss.
- JUAN IGNACIO JIMÉNEZ NIETO: *Política y Administración*, Madrid, 1970, pp. 30 y ss.

II. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SISTEMA POLITICO

En el mundo contemporáneo, y particularmente por la influencia de la literatura norteamericana sobre la Administración Pública se ha utilizado mucho el enfoque productivista de la Administración, el cual analiza el fenómeno administrativo exclusivamente bajo el punto de vista de la gerencia, poniendo especial énfasis en la búsqueda del logro de una mayor eficiencia en la actividad administrativa, y estableciendo una separación absoluta entre la Administración y la Política. Este enfoque, que aísla la Administración de la Política analiza la Administración pura y simplemente bajo el ángulo de la productividad. El divorcio entre Administración y Política ha hecho, por ejemplo, que los problemas de los fines del Estado y de la Administración no se planteen, y se reduzca el enfoque del análisis administrativo, a los mismos problemas que surgen en el análisis de la administración privada: simplemente, el logro de una mayor productividad y eficiencia en los servicios y la aplicación, para ello de una serie de técnicas propias de la Administración.

En el presente Curso, nos hemos apartado del enfoque productivista y queremos estudiar la Administración Pública haciendo especial referencia al enfoque político. Siguiendo la orientación de la literatura europea, intentamos realizar un retorno a la ciencia política para el análisis del problema administrativo, y este retorno implica el rechazo de la distinción tajante entre Política y Administración, que se desarrolló en la literatura norteamericana. El objetivo es revalorizar el enfoque político de la Administración y de estudiarla como un instrumento de ejecución de la Política. Por tanto, el factor político, como un condicionante de la Administración, debe analizarse también, de manera que se encuadre a la Administración Pública dentro del aparato político general del Estado. Esta interrelación entre Política y Administración, por otra parte, es lo que se viene observando a un nivel de documentos de gobierno: si se analizan, por ejemplo, los últimos Planes de la Nación vemos que en dichos documentos se encuentran declaraciones formales en relación a que esos planes no podrán ser ejecu-

tados sin que se estructure, paralelamente, una Administración Pública adecuada. Es decir, hay un reconocimiento en los Planes de que el instrumento administrativo es indispensable para su propia ejecución, por lo que se declara que si no se procede a realizar una reforma o una adaptación de la Administración a los requerimientos del Plan, las políticas del mismo no se podrán ejecutar. Estas declaraciones responden a la célebre expresión: "Dime cuál es la organización administrativa a tu disposición y te diré concretamente, cuál política será posible ejecutar" (F. C. Mosher y S. E. Cimmino, *Ciencia de la Administración*. Madrid, 1962).

En definitiva, la ejecución de las políticas estatales depende de la Administración Pública. Ahora bien, enmarcados dentro de esta idea de estudiar la Administración Pública desde el punto de vista de la Ciencia Política, vamos a estudiar dentro de los elementos condicionantes, el Sistema Político, o más precisamente las relaciones entre la Administración Pública y el Sistema Político. Esto lo haremos en tres partes: en primer lugar, analizando la dependencia de la Administración frente al Sistema Político, es decir, el carácter instrumental de la Administración Pública (§ 7). En segundo lugar, analizando las diversas formas como el medio político influye en la Administración Pública y la condiciona directamente. Con ello se observará que la Administración Pública no es una, uniforme, única y universal sino que depende del sistema político donde opera (§ 8). Y por último, veremos en concreto, los condicionamientos políticos que tiene la Administración Pública venezolana (§ 9).

§ 7. LA DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FRENTE AL PODER POLITICO: EL CARACTER INSTRUMENTAL

1. LA AUSENCIA DE INDEPENDENCIA IDEOLOGICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

En varias oportunidades hemos señalado que entre la Administración Pública y el Poder Político hay una relación de subordinación. Ello implica, que exista una dependencia de la Administración frente a la instancia política; o en otros términos, que no existe una independencia administrativa frente a la instancia política, en el sentido de que la Administración Pública no debe tener una filosofía propia, sino que debe estar regida por la misma filosofía política que tiene el poder político que opera en una determinada sociedad. Asimismo, la Administración Pública no tiene fines propios, sino que sus fines son los fines del Estado, a los cuales ya nos hemos referido.

Por eso, en principio, cuando analizamos a la Administración Pública, la vemos como un instrumento ejecutor, y verla así, nos hace pensar que hay siempre una decisión tomada de carácter político que debe ser ejecutada. Se presupone que hay decisiones tomadas y que la Administración va a ejecutarlas y esas decisiones son tomadas por las instancias de carácter político.

Entre las instituciones políticas por excelencia se encuentra, por ejemplo, el Congreso, en un sistema de separación de poderes. La decisión política debe ser tomada a ese nivel a través de leyes generales o de presupuestos, y la Administración debe ejecutar, como instrumento, esas políticas. Pero, por supuesto, la instancia política no se agota en el Congreso, sino que la componen los diversos elementos que condicionan el sistema político: los partidos políticos y los grupos de presión. Allí está el nivel de decisión, y la filosofía; y a esa filosofía, a esa política, es que debe ajustarse la Administración Pública.

Por supuesto, bajo este ángulo, la Administración Pública varía según la ideología predominante del sistema político, y si comparamos

los diversos regímenes políticos, nos encontramos con que no tienen una misma Administración. No es lo mismo la Administración Pública de un Estado democrático, a la Administración Pública de un Estado autoritario. No sólo estos dos tipos de Estados no tienen las mismas instituciones políticas, sino que no tienen la misma Administración.

Por tanto, el fenómeno administrativo se plantea con carácter específico en cada uno de estos tipos de regímenes políticos: en un régimen democrático tradicional se encuentran diversos principios, hasta cierto punto de carácter universal, sobre su sistema administrativo: tendencia a darle una neutralidad política a la Administración Pública, de manera que sea realmente un mero instrumento, con mayor o menor logro de esa neutralidad; tendencia a la descentralización del poder y de la Administración, con el reconocimiento de que debe haber participación local en ciertos niveles de decisión, y de que no puede estar todo el poder centralizado. Por eso, casi todos los sistemas democráticos conocen administraciones municipales o regionales. Otras de las características de la Administración Pública en estos sistemas democráticos son el otorgamiento a los funcionarios públicos de derechos y garantías, y la existencia de controles. En un sistema democrático, por ejemplo, la Administración Pública está sometida a controles políticos, de parte del parlamento, y a controles judiciales de parte de jueces independientes de éstos que concretizan el balance propio de la separación de poderes.

Si en cambio analizamos la Administración en un régimen autoritario, nos encontramos que la situación es distinta. La Administración Pública en este sistema presenta elementos particulares, por ejemplo, es tradicional que en un régimen autoritario se supriman los poderes y autonomías locales. Por ello, la Administración de este tipo de regímenes es más centralizada debido precisamente a la ausencia de asambleas locales. Fue clara, por ejemplo, en la Constitución de 1953, que consolidó el régimen dictatorial, la tendencia de minimizar los poderes locales y a centralizar la Administración.

Por otra parte, en un sistema autoritario, se suprimen los derechos de los funcionarios simultáneamente con la supresión de los derechos individuales. Los funcionarios pasan a depender directamente de la voluntad del superior en cuanto a su permanencia o no en los cargos. Otra característica en este sistema es la ausencia casi total de controles sobre el aparato administrativo. No hay control político, al suprimirse las Asambleas representativas; y el control judicial queda restringido por la limitación de la autonomía judicial.

II. LA AUSENCIA DE FINALIDAD PROPIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Otra consecuencia de la dependencia de la Administración Pública frente al poder político es la ausencia de finalidad propia de la Administración. En efecto, la Administración no puede ni debe establecer ella misma sus fines; sus fines tienen que ser establecidos a otro nivel: el político.

En cualquiera de los dos regímenes políticos a que hemos hecho referencia, el democrático o el autoritario, la Administración Pública no tiene fines propios: los fines le vienen impuestos por el sistema político; y normalmente, esos fines son los enumerados dentro de un pacto político, la Constitución. Esta tiene que precisar los fines que debe lograr una determinada sociedad y el aparato del Estado, como organización de la Sociedad.

La Administración Pública tiene una finalidad genérica, la de concretar y ejecutar esos fines políticos establecidos en la Constitución. Bajo ese ángulo podemos también admitir que, quizás, no exista la decisión administrativa neutra y pura, sino que toda decisión administrativa, en el campo público, en definitiva, resulta ser una concreción de una política definida y condicionada conforme a una ideología determinada derivada de un sistema político.

Por supuesto, frente a esta idea de ausencia de finalidad propia de la Administración Pública, está todo el problema de la encrucijada en que se encuentra la burocracia que, como organización social, puede tender a satisfacerse a sí misma, a encerrarse a sí misma, como mecanismo de protección, y empezar a definir fines propios, a veces contrarios a los fines del poder político. Este es el riesgo de la burocratización que es inherente, si se quiere, a toda estructura burocrática.

Podemos aceptar sin embargo que en principio, la Administración Pública es neutra, y no tiene fines propios: es siempre ejecución de una política y busca los fines que le vienen indicados por las instancias políticas, particularmente por la Constitución (pacto político).

III. EL PROBLEMA DE LA POLITIZACION Y PARTIDIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Pero esta dependencia de la Administración Pública frente a la política y a los fines que le vienen dados por el sistema político, no implica necesariamente que la Administración Pública se confunda con la política. Esto plantea el problema de la politización general de la

Administración Pública: ¿hasta qué nivel esa dependencia implica una confusión total entre Administración y Política o si, a pesar de esa dependencia, puede establecerse una distinción clara entre ambas? En otros términos, ¿hasta qué punto puede haber una partidización, en concreto, de la Administración Pública en virtud de esa dependencia?

En el análisis de esta problemática, por supuesto, el régimen político condiciona una mayor o menor politización de la Administración. Por ejemplo, en regímenes autoritarios hay una mayor politización de la Administración, en cambio, en los regímenes democráticos, la tendencia es a aislar la Administración Pública de la influencia política, y tratar de asegurarle una neutralidad política. Inclusive, hay una norma en la Constitución (Art. 122) que establece que "los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna". Esta declaración, en un texto constitucional de un Estado democrático, responde a esa idea de buscar una neutralidad de la Administración Pública.

Esa búsqueda de la neutralidad política de la Administración Pública, tiene su origen en Inglaterra que fue el primer país que en el siglo pasado creó lo que se denomina el servicio civil (1855), como un servicio del Estado; con carácter neutro. El *Civil Service* inglés, ha sido establecido sobre una especie de pacto tácito entre los dos partidos fundamentales para lograr mantener neutra la Administración Pública, de manera que estuviese fuera de la influencia directa de los partidos. Esta idea, sin duda, es la que ha influenciado, en teoría, la implantación de los servicios civiles en los países occidentales: la búsqueda de esa neutralidad de la Administración Pública frente a la parcialidad o al partido político, como instrumento de acción dentro de un régimen democrático.

La concreción de estos esfuerzos por asegurar la neutralidad política de la Administración Pública se ha realizado mediante el establecimiento de la carrera administrativa para los funcionarios, de manera de garantizarles estabilidad frente a la influencia partidista. Ello está previsto en la Constitución (Art. 122): "La Ley establecerá la carrera administrativa mediante normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional, y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social". Ello se aseguró a partir de 1970 con la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa de 4 de septiembre de ese año.

Sin embargo, esta búsqueda de la neutralidad de la Administración Pública, que se materializa a través de los esfuerzos por establecer

una Carrera Administrativa, sin duda, no llega a todos los niveles. Si analizamos nuestra Administración Pública, podemos en efecto constatar que hay una serie de niveles de la Administración donde ni siquiera se plantea el problema de la neutralidad frente al partido, sino que al contrario, se admite que haya una unión completa entre los niveles partidistas y la Administración. Ello se plantea tanto en la Administración Nacional como en la Estatal y Local.

Por ejemplo, a nivel central, sin la menor duda, los altos cargos de la Administración Pública son, en general, cargos que dependen totalmente de las posiciones políticas, pues son cargos ligados al partido de gobierno: un Ministro, por ejemplo, es un funcionario cuya permanencia en el cargo depende de una decisión política: este funcionario por una parte, es miembro del gobierno, y como tal, condicionado por el nivel político y la decisión partidista; y por otra parte, es jefe de una Administración Pública. Tiene esta doble condición (política y administrativa) y por ello, no se puede plantear frente a un Ministro la necesidad de asegurar su neutralidad política. Por otra parte, todo lo que rodea al Ministro, normalmente, está también condicionado por la partidización, con diversas formas, por supuesto. Por ejemplo, en Francia, los Ministros, además de contar con una serie de Directores de Departamentos Ministeriales, disponen de un cuerpo de funcionarios que dependen directamente de ellos, denominados Gabinete, como una especie de Estado Mayor Administrativo. Este Gabinete, es el brazo político del Ministerio: le sirve de secretaría, de asesoría política, y de organismo asesor de carácter técnico. Normalmente la politización de la Administración Ministerial se manifiesta en Francia en este nivel administrativo.

En nuestro país, la influencia partidista en la Administración Pública y particularmente en los niveles Ministeriales, a pesar de la carrera administrativa, llega a escalas más bajas dentro de la jerarquía. En efecto, la Ley de Carrera Administrativa de 1970 clasificó a los funcionarios en dos grandes categorías: funcionarios de carrera, los que tienen el derecho de estabilidad en el cargo y que, por ello, en principio, pueden resistir las presiones partidistas; y los funcionarios de libre nombramiento y remoción, donde llega normalmente la influencia político-partidista.

Los funcionarios de libre nombramiento y remoción, y que, por tanto, no tienen derecho a la estabilidad en el cargo, son los siguientes: 1) Los funcionarios de alta jerarquía, como los Ministros, Jefes de Oficinas Presidenciales, Gobernadores de Estado, Comisionados Presi-

denciales, Presidentes o Directores de Institutos Autónomos, Directores Generales, Directores, Consultores Jurídicos de Ministerios y demás funcionarios de jerarquía similar; y 2) Los funcionarios "que ocupen cargos de alto nivel y de confianza en la Administración Pública Nacional y que por la índole de sus funciones, el Presidente de la República, mediante Decreto, excluya de la Carrera Administrativa, previa aprobación por el Consejo de Ministros" (Art. 4, Ord. 3, LCA).

Con esta norma se abrió la posibilidad de considerar como de "alto nivel o de confianza" y por tanto, someterlos a la influencia político-partidista, una serie de cargos que debían continuar neutros frente a la acción de los partidos. Lamentablemente, mediante el Decreto N° 211 de 2 de julio de 1974, el Presidente de la República incluyó en esa categoría de cargos de alto nivel o de confianza, una serie de cargos (Aseores, Secretarios privados, Adjuntos o Asistentes a los Directores, Jefes de Dependencias Regionales de la Administración Nacional, Jefes de división, funcionarios al servicio de los funcionarios de alto nivel, funcionarios que ocupen cargos con funciones de, por ejemplo, inspección, fiscalización, otorgamiento de licencias, control de extranjeros, compras, habilitaduría, relaciones públicas e información, reproducción, archivo, etc.), con lo que materialmente sólo muy pocos cargos escapan a la influencia político-partidista.

En el nivel estatal, los Gobernadores de Estado son de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República, y a este nivel, en ausencia de leyes de carrera administrativa en los Estados, la Administración de las Gobernaciones ha estado condicionada, a todos los niveles, por la influencia de los partidos políticos. Sin duda, estos manejan con mayor intensidad esa influencia en el interior del país.

A nivel municipal, por supuesto, la politización llega a extremos quizás mayores. Puede decirse que es generalizada la idea, en los regímenes democráticos, de que el control de los niveles municipales es una parte esencial del control del nivel político, de manera que un partido puede decirse que desaparece o no, en tanto en cuanto haya obtenido electoralmente representantes locales. El logro de esta representación municipal, por más pequeña que sea, le suministra a los partidos un elemento de vida suficiente como para lograr una permanencia.

El control de las asambleas locales por los partidos y por sus representantes implica el control de la Administración Municipal, y a través de ella, la posibilidad de repartir favores y mantener y aumentar la clientela política.

La experiencia venezolana en el campo de la administración municipal y su politización completa, en este sentido, creo que es aleccionadora.

IV. LA AUTONOMIA RELATIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FRENTE AL PODER POLITICO

A pesar de la dependencia de la Administración frente al Poder Político, puede reconocerse sin embargo, una cierta autonomía de la Administración Pública conciliable con la dependencia señalada. En efecto, la Administración tiene que disponer de medios propios para actuar y decidir. La instancia política, le puede dar una orientación, como fin u objetivo a lograr; pero, en la escogencia de los medios aplicables para la obtención de los resultados, en concreto, la elección es la Administración. La autonomía está en la elección de los medios y en la decisión de la oportunidad y conveniencia de su aplicación.

Por otra parte, otro signo de esta autonomía es la tendencia de la burocracia de replegarse a sí misma, y empezar a tomar decisiones en beneficio propio, y no de los fines que le vienen impuestos.

Sin duda, esa posibilidad de la elección de medios, es la que le da autonomía relativa a la Administración. Por otra parte, muchas veces, cuando la Administración decide sobre los medios a utilizar, entra, hasta a cuestionar los fines, y aplicando los medios en una forma determinada, puede distorcionar la conformación de los fines que le vienen impuestos. Esto plantea otros problemas de carácter político en relación a la Administración que se han manifestado en algunas organizaciones, y es la fuerza, por ejemplo, de la tecnocracia en ciertas Administraciones Públicas. No es infrecuente encontrar enfrentamientos de grupos de tecnócratas con los grupos dirigentes de ciertas unidades. Un ejemplo característico es el conflicto que surge recurrentemente, entre los ingenieros y técnicos de la CANTV con los niveles directivos de la misma, y que ha motivado la salida de la CANTV de un grupo valioso de técnicos, que se creyeron con la suficiente autonomía como para cuestionar las decisiones políticas.

En todo caso, la posibilidad que tiene la Administración de decidir y elegir los medios y recursos a aplicar para lograr los fines y resultados, le dan a la Administración Pública una autonomía relativa, base, por otra parte, de su permanencia en las estructuras del Estado. Las revoluciones políticas en efecto, puede decirse que son frecuentes; en cambio, las revoluciones administrativas no lo son, y más bien son excepcionales.

El problema de la autonomía relativa de la Administración Pública nos plantea por otra parte el problema de la influencia de los cambios de régimen político en la Administración Pública. ¿Toda revolución política influye en la Administración?

El problema de la influencia varía. En cuanto a las funciones de la Administración Pública éstas cambian poco en las revoluciones políticas, salvo que se trate de una revolución que transforme radicalmente la estructura socio-económica. En los otros casos, podrá haber hipertrofia de ciertas funciones: en un régimen dictatorial latino-americano podrá haber un aumento en los servicios policiales y de represión; en un régimen populista, algunos servicios sociales podrán sufrir una hipertrofia; etc.

En cuanto a las estructuras de la Administración Pública, estas pueden cambiar algo más. En las revoluciones que desembocan en regímenes autoritarios, normalmente se transforma la estructura descentralizada de la Administración, se eliminan las autonomías locales y se establecen organizaciones corporativas.

En cuanto al personal público, en los cambios políticos éste es el que se ve más afectado, y normalmente se lo cambia a los más variados niveles.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS § 7

Sobre el tema de la dependencia de la Administración Pública respecto del medio político, véase:

L'Administration Publique, Recueil de textes, Paris, 1971, pp. 107 y ss.

JACQUES CHEVALIER et DANIELE LOSCHAK: *Introduction a la Science Administrative*, Paris, 1974, pp. 59 y ss.

CHARLES DEBBASCH: *Ciencia Administrativa. Administración Pública*, Madrid, 1977, pp. 25 y ss.; e *Institutions Administratives*, Paris, 1966, pp. 11 y ss.

ROLAN DRAGO: *Cours de Science Administrative*, Paris, 1967-1968, pp. 42 y ss.

LUIS GARCÍA CÁRDENAS: "Regímenes Políticos y Administración Pública", en Tjerk Franken y otros: *Política y Administración Pública*, México, 1973, p. 52.

BERNARD GOURNAY: *L'Administration*, Paris, 1962, pp. 72 y ss.

GEORGES LANGROD (ed): *Tratado de Ciencia Administrativa*, Madrid, 1973, pp. 123 y ss.

FREDERICK MOSHER y SALVATORE CIMMINO: *Ciencia de la Administración*, Madrid, 1961, pp. 177 y ss.

DWIGHT WALDO: *The Administrative State: A Study of the Political Theory of Public Administration*, N. Y., 1948, editado en castellano: *Teoría Política de la Administración Pública*, Madrid, 1961, pp. 15 y ss.

§ 8. *LA INFLUENCIA DEL MEDIO POLITICO SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA*

En el surgimiento de los Estados contemporáneos, al analizarse su estructura general, la experiencia demuestra que, en general, poco importa si se establece un Parlamento, se regulan elecciones, o se prevee un régimen de partidos; estas instituciones políticas pueden o no existir. Sin embargo, lo que siempre es común en todos estos Estados nuevos, es la presencia de un aparato administrativo, de una Administración Pública y de una burocracia que tiene que cumplir unas determinadas funciones. Por tanto, pueden variar los regímenes o sistemas políticos, pero lo que siempre será permanente es la existencia de una Administración Pública.

Sin embargo, esta Administración Pública, como hemos visto, está condicionada por el sistema político que se adopte. Hay una interrelación estrecha entre Administración y Política: para que la Administración cumpla su función de ejecución y de instrumento, tiene que apoyarse en el Poder Político; depende de él, pero vemos también que, a la vez, el Poder Político es tributario de la influencia de la Administración: la Administración prepara decisiones y el poder político las adopta. O sea, que hay una interrelación permanente entre los niveles políticos y la Administración; por lo que, por más que se trate de diferenciar los niveles políticos y la Administración, ello se hace muy difícil.

Esta interrelación permanente entre ambos niveles, se manifiesta, concretamente, por una parte, en el condicionamiento e influencia que el régimen político ejerce sobre la Administración (por ello, no hay una Administración universal, válida para cualquier país, sino que siempre está condicionada por una realidad política); y, por la otra, en la participación de la Administración en la función gubernamental y en el proceso político.

Veamos por separado estos dos aspectos.

I. EL RÉGIMEN POLÍTICO Y LA ADMINISTRACIÓN

El régimen político influye a la Administración en variados aspectos: por las diversas potestades del Estado; por la organización de sus poderes; por la estructura del Estado; por el sistema de partidos que exista; y por la acción y papel de los grupos de presión. Veamos separadamente estos diversos elementos condicionantes de la Administración.

1. *Las potestades o poderes del Estado*

Los poderes o potestades del Estado, por supuesto, dependen de los objetivos trazados que tenga el grupo político que se encuentre en el poder en un momento determinado. Si el objetivo, por ejemplo, es la transformación rápida de la sociedad y de sus estructuras económicas y sociales, y hay elementos políticos que pueden permitir a un grupo determinado lograr estos objetivos, habrá, sin duda, una Administración Pública con grandes poderes y muchas potestades (potestad de expropiar, reglamentaria etc.); potestades que, en definitiva, llevan a permitir a la Administración, imponer la consecución de un interés general, de transformación rápida, frente a los intereses particulares; y por tanto, una Administración que podrá sacrificar intereses particulares frente a la consecución de un interés general.

Si al contrario, el grupo que esté en el poder, tiene como objetivo una transformación lenta de la sociedad, dejada a las solas fuerzas del mercado, el sistema político económico dará origen a una Administración Pública con poderes limitados, donde, en muchos casos, prevalecerá el interés particular —que es el que se protege como objetivo de esa estructura estatal— sobre el interés público. Habrá un excesivo apego a la legalidad, pero a una legalidad estructurada para proteger derechos y garantías individuales; por tanto, habrá más dificultad de imponer el interés general frente a los intereses particulares.

La misma relación entre los poderes del Estado y la Administración se plantea, aún desligándonos del objetivo del grupo político que controle el Estado de transformación más o menos rápida de la sociedad, en el tipo autoritario o democrático del régimen. Si se está en presencia de un régimen político autoritario, la Administración Pública tendrá también poderes aumentados (no necesariamente destinados a lograr una transformación del sistema socio-económico, aún cuando esto, normalmente exige un régimen autoritario), lo que conducirá, por ejemplo al desarrollo de ciertas actividades administrativas como las policiales y de represión.

En definitiva, la Administración va a depender de cuales sean los objetivos del Estado y de acuerdo a esos objetivos, cuales sean las potestades que el Estado tiene.

2. *La organización de los poderes del Estado*

El papel y la autonomía de la Administración Pública va a depender de las relaciones entre los diversos poderes del Estado. Si se trata, por ejemplo, de un régimen donde hay confusión de poderes y por tanto, donde no se puede hacer la distinción clásica entre los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo, Judicial) situados en manos de órganos independientes unos de otros; sino que, al contrario, hay un régimen de confusión de poderes, en estos casos, realmente no habrá una autonomía de la Administración.

En cambio en un régimen donde está establecida una neta distribución de poderes, la Administración se ubicará en el Poder Ejecutivo; y en este supuesto de separación de poderes, la autonomía de la Administración será mayor y distinta a la de aquellos regímenes que tienen confusión de poderes. En el caso de sistemas de confusión de poderes, donde no se pueden distinguir, orgánicamente, por ejemplo, el Poder Ejecutivo del Poder Legislativo, sino que el Presidente de la Nación asume tanto el poder de legislar como el Ejecutivo, no se puede sostener que exista algún tipo de autonomía de la Administración. Al contrario, en estos casos, la Administración está totalmente unida a la acción política.

En un régimen de separación de poderes hay una situación distinta; la Administración, tendrá mayor autonomía respecto a los otros órganos del Estado. Pero ello variará según que se trate de un sistema de gobierno presidencial o parlamentario.

En el primero hay una neta distribución entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo; y este tiene como dependiente a la Administración Pública. El Parlamento, en un sistema presidencial, mantiene un contacto directo con la Administración Pública y tiene relaciones directas con la misma. Sin duda, a la cabeza de la Administración Pública, está el Presidente de la República y los Ministros, como instancias políticas; pero las relaciones del Parlamento con el Poder Ejecutivo, no se limitan solamente a nivel del Presidente y los Ministros, sino que también inciden directamente sobre todo el aparato Administrativo.

Puede decirse que en un sistema presidencial, la Administración Pública tiene dos amos políticos; los niveles políticos ejecutivos y el

Congreso; o sea, que tiene relación directa con dos niveles políticos: los niveles superiores del Poder Ejecutivo y el Congreso lo que le da una menor autonomía frente a las instancias políticas.

En un sistema parlamentario, la autonomía de la Administración Pública es mayor; por una parte, la Administración depende del nivel ejecutivo del Primer Ministro; pero por la otra, hay una dependencia total de los niveles ejecutivos, respecto del Parlamento. En un sistema parlamentario, el gobierno proviene del Parlamento y depende de él. Un gobierno no puede sobrevivir sin el apoyo y confianza del Parlamento en el régimen parlamentario. En cambio, en un sistema presidencial, el Presidente de la República puede tener respaldo minoritario en las Cámaras Legislativas, y sin embargo sigue gobernando; es decir, en un sistema presidencial, el Presidente no depende del Congreso; en cambio, en un sistema parlamentario, el gobierno depende del Parlamento, de manera que si el Poder Ejecutivo no tiene la confianza del Parlamento, o se disuelve el Parlamento y es necesario convocar a elecciones generales, o cae el gobierno, y es necesario designar uno nuevo que tenga el respaldo del Parlamento.

En los sistemas parlamentarios, la forma de gobierno va a plantear una relación distinta entre los niveles políticos y los niveles administrativos. Las relaciones entre el Parlamento y la Administración Pública, en general, no van a ser relaciones directas, sino a través de los niveles superiores del Poder Ejecutivo (los Ministros) es decir, del gobierno. El Parlamento, sin duda, tiene el control del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública, pero ese control se realiza a través del Ministro respectivo, que a la vez, en general, es miembro del Parlamento.

En esta forma, en los sistemas parlamentarios, el Parlamento no puede cuestionar directamente a la Administración Pública, sino que tiene que hacerlo, cuestionando al Gobierno. No puede el Parlamento adoptar sanciones políticas contra los niveles administrativos sin que también aquéllas afecten al Ministro, miembro del Gobierno, de quien depende la organización administrativa.

De todo ello se deduce que, en general, en los sistemas parlamentarios hay una mayor autonomía de la Administración frente al Parlamento.

3. *La estructura del Estado*

Otro elemento del régimen político que condiciona a la Administración Pública, es la estructura del Estado (forma del Estado), según se trate de un Estado Unitario o un Estado Federal o descentralizado.

En un Estado Unitario, en general existe una sola Administración Pública, aún cuando tenga niveles desconcentrados. En cambio, cuando se trata de un Estado Federal, hay diversos niveles de Administración Pública. Por ejemplo, en nuestro régimen federal tenemos que distinguir entre una Administración Pública Nacional, una Administración Estatal y una Administración Pública Municipal, cada una con su autonomía y sin que esto signifique que exista algún tipo de subordinación jerárquica. En este sentido, la Administración Municipal no depende ni de la estatal ni de la nacional; cada nivel tiene sus propias competencias, sus propias atribuciones y no puede decirse que hay jerarquía de ningún tipo por más pequeño que sea un Municipio.

Insistimos, cada uno de esos niveles de Administración, en un sistema federal, constitucionalmente tiene una estructura autónoma y en sus competencias específicas, son autónomos, como consecuencia de la descentralización constitucional que acompaña a ese sistema. En cambio, en una forma unitaria de Estado, no existe constitucionalmente esta situación aún cuando, en general, se reconoce una Administración Pública local, con autonomía derivada de la democracia; y aún en estos casos, hay casi siempre un mecanismo de intervención de esa autonomía por el poder central.

Como consecuencia, no hay duda de que la forma del Estado, federal o unitaria, va a condicionar a la Administración Pública: En principio, en un sistema federal habrá una Administración Pública más descentralizada porque los diversos niveles federales son un ejemplo clásico de descentralización; en cambio, en un sistema unitario, en principio, habrá una mayor centralización de la estructura administrativa, aun cuando con niveles desconcentrados en el territorio. Por ello, en formas unitarias de Estado, con base territorial extensa, se ha planteado la necesidad de instrumentar mecanismos de desconcentración para poder actuar a nivel regional y local.

En el sistema federal venezolano, en cambio, como se dijo, se distinguen tres niveles de Gobierno y Administración: el Nacional, el de los Estados y el de los Municipios. Los niveles nacionales y estatales tienen sus propios poderes de organización; en cambio, el nivel Municipal depende, sólo en cuanto a su organización, de lo establecido en leyes nacionales y estatales. Por ello, además de la Ley Orgánica de el Régimen Municipal, todos los Estados tienen una Constitución que regula el poder municipal del Estado, y conforme a ellas, las Asambleas Legislativas han dictado en cada Estado una ley del Poder Municipal

que es la que establece la organización básica de los Municipios. Pero sólo hasta allí llega el poder de organización de los mismos por las Asambleas Legislativas. De resto, en el ejercicio de sus competencias, los Municipios son autónomos.

En todo caso, en los sistemas federales se encuentra una mayor o menor autonomía de las Administraciones de los Estados federados en relación a la Administración Nacional. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el nivel estatal tiene mayor importancia administrativa que la Administración Pública federal; en cambio, en un sistema como el de la U.R.S.S., hay mayor importancia en la Administración Pública Federal.

En Venezuela, debido a la peculiaridad de nuestro sistema federal, hay una mayor preponderancia de la Administración Nacional frente a las Administraciones Estadales; y tenemos una hipertrofia del poder nacional y del poder local en relación a la Administración estatal.

En todo caso, y por supuesto esto dependerá de la organización concreta de los Estados, lo que es necesario tener en cuenta es que la Administración Pública está condicionada por la forma del Estado.

4. El sistema de partidos

La Administración Pública también está condicionada políticamente por el sistema de partidos.

En efecto, en un sistema de partido único la sumisión de la Administración a la instancia del partido es total; el partido es quien le da legitimidad al régimen político, y por ello, en definitiva, el partido va a actuar a todos los niveles administrativos. Por eso, en todos los sistemas de partido único, es muy común encontrar dos estructuras de poder en la sociedad: una estructura del partido y una de la Administración Pública con niveles paralelos a todo lo largo de la jerarquía. En esta forma hay una interrelación y un control permanente entre el partido y la Administración, tal como sucede en México y en la U.R.S.S.

En estos casos, puede decirse que no hay separación entre el partido y la Administración Pública; se asciende en el partido, en tanto en cuanto se asciende en la Administración, y se es jerarca en el partido cuando se ha ascendido en la Administración Pública. En general, en esos sistemas, no se puede ser alto funcionario del partido si no se ha sido alto funcionario por la vía burocrática. En otros términos, se tiene poder político en el partido, en tanto en cuanto se tiene poder burocrático.

En estos sistemas de partido único también, por supuesto, la pertenencia al partido es indispensable para ingresar a niveles directivos de la Administración.

En un sistema multipartidista la situación, en cambio, es distinta. En una sociedad democrática donde impera el pluralismo ideológico, ese pluralismo se concreta políticamente a través de un sistema de partidos múltiples, y en estos casos, la situación de la Administración varía según cómo se configure el sistema multipartidista.

En un sistema de dos partidos, sin duda, la Administración queda condicionada siempre por la influencia directa del partido que esté en el poder. En estos casos hay una mayor presión partidista sobre la Administración y para aminorar esta presión es que en algunos países, como en U.S.A., frente al llamado *Spoil System* (sistema del botín) se ha establecido el servicio civil siguiendo el modelo inglés.

En Gran Bretaña, en efecto, se ha establecido una especie de acuerdo tácito entre los dos partidos mayoritarios para neutralizar a la Administración Pública y mantenerla fuera de la acción partidista. Esto, sin embargo, se ha logrado debido al sistema parlamentario y a la localización de la influencia política sólo a nivel del gobierno.

5. *Los grupos de presión*

La autonomía de la Administración, considerada ahora como parte del Estado, dependerá, en definitiva, de su vulnerabilidad o no, por parte de los grupos de presión.

Estos buscan obtener reivindicaciones de la Administración Pública, a través del logro de decisiones en el sentido que pretendan los intereses del grupo. Por supuesto, estos grupos actúan frente a la Administración Pública en forma diversa y dependiendo del tipo de Administración en concreto.

Por ejemplo, en la Administración Pública de la economía hay posibilidad de una presión más importante de los grupos económicos; así como también los sindicatos pueden ejercer presión importante en las Administraciones Públicas sociales. Por ello, puede decirse que en las Administraciones Públicas especializadas hay, en general, mayor posibilidad de influencia de los grupos de presión que en las Administraciones Públicas generales. Por ejemplo, en el Ministerio del Interior, o en una Gobernación, no es tan fácil que penetren los grupos de presión, en relación a la forma como pueden penetrar en el Ministerio de Hacienda los grupos económicos, en el Ministerio del Trabajo los grupos

sindicales, y en el Ministerio de Educación los gremios docentes. Ello es así porque las Administraciones Públicas especializadas están generalmente ligadas al medio en el cual van a actuar, y normalmente este es uno de los elementos que contribuye a hacer efectiva la presión.

En estos casos, en general, los dirigentes administrativos tienen la misma proveniencia profesional o social de los que dirigen los grupos de presión particulares, y ello contribuye a facilitar la presión, además del elemento de especialización.

En cambio, en las Administraciones Públicas generales, una Gobernación de Estado, por ejemplo, éstas no se ocupan sólo de un área específica (salud, educación, obras públicas, etc.), sino de todo lo que tenga que ver con la Administración del Estado, y ello no es campo propicio para la presión de grupos externos. En cambio, en una Administración Pública especializada (los Seguros Sociales, por ejemplo), al ocuparse de una área concreta (atención médica), los gremios de médicos tienen más posibilidad de presionar sobre el organismo, debido a la relación directa con la especialidad, tanto del grupo como del Instituto.

Con el objeto de canalizar y racionalizar esta presión de los grupos sobre la Administración Pública, se han venido estructurando, dentro de la propia Administración Pública, mecanismos para asociar a los grupos de presión en el proceso de toma de decisiones. Ello ha dado origen a un fenómeno patológico en la Administración Pública, en cuanto a la constitución de Comisiones, Comités, Consejos y todo tipo de órganos colegiados, donde se han venido asociando a los grupos de presión.

Inicialmente los grupos presionaban normalmente en las instancias políticas, pero en la actualidad, los grupos de presión influyen de un modo directo sobre la Administración Pública, y actúan directamente sobre el funcionario; y no solamente esto, sino que la Administración Pública se ha organizado de manera de institucionalizar la presión internamente, a través de estas comisiones, donde se les llama a participar. Esto es un reflejo de la llamada Administración consultiva y concertada.

En otros países, como Estados Unidos, la presión de los grupos de intereses ha encontrado mecanismos de actuación a través de personas dedicadas a influir en las decisiones; es el denominado "lobbismo".

Sin embargo, las relaciones entre los grupos de presión y la Administración Pública no siempre están institucionalizadas o son conocidas, sino que en muchos casos se trata de relaciones ocultas, difíciles de precisar.

En estos casos, la vulnerabilidad o permeabilidad de la Administración Pública que va a permitir la acción de un grupo de presión en ella, muchas veces está en la misma proveniencia social o profesional de los altos funcionarios y de los representantes de los grupos (por ejemplo, el fenómeno de los "Enarcas" en Francia). Ello se aprecia en países como en Francia (en el llamado *pantouflage*) y en nuestro país, mediante el pase frecuente de altos funcionarios del sector público al sector privado empresarial y viceversa, con extrema facilidad. En esta forma, la misma persona, con poco tiempo de diferencia, pasa a representar intereses contrapuestos.

II. LA PARTICIPACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA FUNCION GUBERNAMENTAL

Pero, además de estar condicionada por el sistema político, puede decirse que la Administración Pública también condiciona a las instancias políticas, y participa en la toma de decisiones políticas. La Administración Pública, en principio, realiza una actividad de ejecución subordinada a una decisión que se toma fuera de ella. Sin embargo, no siempre ello es así, y vemos con frecuencia a la Administración Pública preparando la decisión política.

Por ejemplo, en los niveles ejecutivos se elaboran los proyectos de leyes que va a dictar el Congreso por disponer la Administración Pública de una mayor capacidad técnica.

Por otra parte, por un cambio en las relaciones y distribución de poderes, progresivamente se ha venido dando mayores poderes legislativos al Ejecutivo y así, el Poder Ejecutivo, con gran frecuencia, dicta decretos-leyes, suplantando la acción propia del Congreso, como instancia política.

Puede observarse, por tanto, una mayor participación de la Administración Pública en el condicionamiento de las instancias políticas y en la toma de decisiones políticas.

Por otra parte, también se puede apreciar una participación de la Administración Pública en la vida política, sea a través de sus funcionarios, desempeñando un papel en partidos políticos como ciudadanos comunes o actuando a la vez, en conjunto, como grupos de presión, a través de los sindicatos de funcionarios, exigiendo también del Estado, reivindicaciones, como cualquier grupo de presión.

La Administración Pública, por tanto, y este es otro de los signos ~~de su autonomía relativa tiende a participar en la función gubernamental~~ en variadas formas, condicionando a la vez a las instancias políticas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS § 8

Para el estudio de las relaciones entre el sistema político y la Administración Pública, véanse:

L'Administration Publique, Recueil de Textes, Paris, 1971, pp. 73, 81 y ss.

CHARLES DEBBASCH: *Ciencia Administrativa. Administración Pública*, Madrid, 1977, pp. 45 y ss.; y *L'Administration ou pouvoir*, Paris, 1969.

ROLAND DRAGO: *Cours de Science Administrative*, Paris, 1967-1968, pp. 42 y ss.

MAURICE DUVERGER: "La influencia de las fuerzas políticas en la Administración Pública en los países en desarrollo", en *La Administración Pública en los países en desarrollo*, Escuela Superior de Administración Pública, Tomo I, Bogotá, 1963, pp. 17 y ss.

WILLIAM B. EIMICKE: *Public Administration in a democratic context: Theory and Practice*, Londres, 1974.

TJERK FRANKEN y otros: *Política y Administración Pública*, México, 1973.

LUIS GARCÍA CÁRDENAS: "Regímenes Políticos y Administración Pública", en T. Franken y otros, *Política y Administración Pública*, México, 1973, pp. 57 a 74.

FERNANDO GARRIDO FALLA: "Política y Administración" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, Nº 20, Madrid, pp. 7 y ss.

HECTOR GIORGI: *La Nueva Administración Pública*, Montevideo, 1965, pp. 125 y ss.

BERNARD GOURNAY: *L'Administration Publique*, Paris, 1962, pp. 86 y ss.; e *Introduction à la Science Administrative*, Paris, 1966, pp. 242 y ss.

BERNARD GOURNAY, JEAN-FRANÇOIS KESLER et JEANNE SIWEK-POUYDESSEAU: *Administration Publique*, Paris, 1967, pp. 71 y ss.

WILBURG JIMÉNEZ CASTRO: *Administración Pública para el desarrollo integral*, México, 1971, pp. 168 y ss.

JUAN I. JIMÉNEZ NIETO: *Política y Administración*, Madrid, 1977, pp. 75 y ss.; y *Teoría General de la Administración*, Madrid, 1975, pp. 162 y ss.

GEORGES LANGROD (ed.): *Tratado de Ciencia Administrativa*, Madrid, 1973, pp. 303 y ss. y 922 y ss.

- AVERY LEISERSON: "Interest Groups in Administration" en Fritz Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration*, N. Y., 1959, pp. 294 y ss.
- MICHEL LESAGE: "El medio político" en Georges Langrond (ed.), *Tratado de Ciencia Administrativa*, Madrid, 1973, pp. 224 y ss.
- FREDERICK MOSHER y SALVATORE CIMMINO: *Ciencia de la Administración*, Madrid, 1961, pp. 178 y ss.
- ALEJANDRO NIETO GARCÍA: *La Burocracia*, Tomo I, Madrid, 1976, pp. 827 y ss.
- HENRY PUGET: *Les Institutions Administratives étrangères*, Paris, 1969, pp. 57 y ss.
- MARIO ROZENSZTEIN: "Administración Pública y desarrollo político", en T. Franken y otros, *Política y Administración Pública*, México, 1973, pp. 57 a 74.
- ATHOS TSOUTSOS: "Administration Publique et Politique", en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Nº 4, Bruselas, 1978, pp. 323 y ss.
- DWIGHT WALDO: *Teoría Política de la Administración Pública*, Madrid, 1961, pp. 162 y ss.

§ 9. *LOS CONDICIONAMIENTOS POLITICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA*

1. INTRODUCCION

La Administración Pública como se ha dicho 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. La Administración Pública, por tanto, debe estudiarse como un instrumento de la política que, como tal, está condicionada por el ambiente político.

En los países latinoamericanos, en la actualidad, los fines de la sociedad y del Estado como hemos visto, se pueden identificar, globalmente, con los fines del desarrollo económico y social, los cuales no se limitan al sólo 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 mercado o por los solos vaivenes de las "leyes naturales" de la economía y de la sociedad. Se tiene clara conciencia, 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, de que 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, y de la acción del Estado, incluso en el ámbito internacional. Por ello, 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 nuestro país no sólo deba adaptarse a los cambios políticos, económicos y sociales que se han sucedido en las últimas décadas, sino que también tenemos que pensar que debe ser un agente de los cambios, los cuales en muchos casos, solo ella puede provocar. De allí que necesitamos desarrollar una Administración capaz de administrar el desarrollo. He allí el gran reto de nuestros países.

Pero, ¿cuál es la realidad actual de nuestra Administración Pública? Por tratarse de un instrumento de acción política, la Administración Pública venezolana tiene una serie de características, resultantes del condicionamiento que el ambiente político ejerce sobre ella. Queremos destacar estos elementos condicionantes, y entre ellos, el centralismo político; la debilidad de las instituciones políticas; la expansión de los fines del Estado; y la corrupción administrativa.

II. EL CENTRALISMO POLITICO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA LATINOAMERICANA

El primer elemento de carácter político condicionante de la Administración Pública de nuestro país es el centralismo que caracteriza sus instituciones políticas desde comienzos del presente siglo.

Nuestro país, al lograr su independencia, por la influencia del sistema peninsular español, políticamente era un país disgregado. El federalismo, que acompañó la formación de Venezuela y de muchos Estados latinoamericanos 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 descen-

tralizados. El caudillismo venezolano 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 produjo 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 al menos cuatro consecuencias: una centralización y una concentración administrativas; el debilitamiento de la administración municipal; y la ausencia de participación de los administrados.

1. *La Centralización de la Administración Pública*

Una de las características de la Administración Pública venezolana y en general la de América Latina es, en efecto, 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 resuelvan 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 o locales, 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. La Administración Nacional, así, se convirtió en una administración paternalista en relación a las entidades 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, el presidencialismo 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 solo es el Jefe del Estado y del Gobierno, sino que en otros es, además, a la vez, el Gobernador de Estado o Provincia, el Prefecto de los Distritos y hasta el Jefe Civil de las poblaciones. El Presidente todo lo decide.

Así paralelo 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 otros 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 u ámbitos locales, a las unidades de la Administración Nacional localizadas en dichos ámbitos regionales o locales.

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 del país.

Venezuela fue, ciertamente, independizada por la acción de sus Municipios, y durante buena parte del siglo pasado, fue un país con una intensa vida municipal. Ello, sin embargo, quedó en la historia. No sólo el Municipio perdió autonomía política, sino que progresivamente se 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 venezolanas 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.

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 venezolana, 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 solo 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 abis-

mo 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 propio 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. Solo participan, realmente, como se indicará más adelante, los grupos de presión organizados, económicos o sindicales, sin que ello sea provocado por la propia Administración.

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

Pero el centralismo político, con sus consecuencias, 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. Además, en su funcionamiento, en los países de régimen democrático, han adquirido una particular preeminencia los partidos políticos.

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, aún 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 y económico.

Por otra parte, el presidencialismo y el debilitamiento del Poder Legislativo, han acetuado 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, en general, 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.

Dentro de las funciones tradicionales del Parlamento en los regímenes democráticos 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 como el nuestro, es muy débil, por la penetración y control absoluto de los partidos políticos en las Cámaras Legislativas. La experiencia de las dos últimas décadas en el proceso político venezolano, nos pone en evidencia que el Congreso no ha 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 la Contraloría General de la República, tampoco son respaldados plenamente por el Parlamento.

De hecho, por tanto, políticamente hablando, la Administración Pública de los países latinoamericanos no tiene efectivos controles, aun cuando los textos constitucionales consagren diversas modalidades de dicho control.

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 a 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 efectivos en relación al actuar de la Administración Pública.

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

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, como se dijo, 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 preparados e informados 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, interrelacionado 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 períodos 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.

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, como la Ley de Carrera Administrativa venezolana, pero no siempre han logrado implantar eficazmente el sistema de méritos.

IV. 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, de 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"*

Una de las características de la Administración Pública venezolana, derivada de la expansión 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, han 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 por ciento del gasto público consolidado, por lo que la Administración Descentralizada representaba el 30 por ciento de dicho gasto; y en 1975, dicho porcentaje se invirtió así: sólo el 28 por ciento del gasto público consolidado se erogaba por la Administración Central, y el 72 por ciento 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.

En primer lugar, ha provocado un debilitamiento de los órganos de la Administración Central, particularmente la Ministerial, frente a la magnitud y poder de algunos entes autónomos y empresas del Estado. Piénsese, solamente, en las grandes empresas públicas petroleras latinoamericanas: Petrobas, Pemex y Petróleos de Venezuela, S.A. Este excesivo poder y autonomía de ciertos entes descentralizados han 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 casi ningún caso, 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 desarrollo 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, como se ha dicho, 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 Administra-

ciones 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 nuestras grandes ciudades; 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, la Administración Pública debe 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, es que se 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 consciencia a los Administradores latinoamericanos de la insuficiencia de la sólo 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 solo 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.

Nuestra Administración Pública ha sido, sin duda, campeona en la formulación teórica, e inclusive formal, del sistema de planificación, pero no ha sido capaz 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 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.

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, 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 económica y administrativamente algunos de los países latinoamericanos, entre ellos Venezuela, 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.

V. LA CORRUPCION ADMINISTRATIVA

1. *El sistema de corrupción administrativa*

Hemos planteado anteriormente algunos de los condicionamientos políticos de la Administración Pública venezolana y en general de 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 éste. 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 ha 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". (Gunnar Myrdal, *The Challenge of World Poverty*, London, 1971). Esta corrupción se ha desarrollado, en particular, por la conjunción de diversos factores, que queremos exponer 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 representación 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 las discrecionalidad establecida, generalmente, en complicidad, entre el gestor y el funcionario, con la anuencia de éste, en perjuicio del administrado. La sociedad, así, ha corrompido al funcionario, y éste, a su vez a aquélla. 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, ello, agregado al centralismo, y a la ausencia de participación de los admi-

nistrados 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 aquéllos, facilitando la corrupción.

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

En cuarto lugar, la inestabilidad del funcionario público también establece 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 económicamente frente a su salida de la Administración que 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. Aún 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 sancionen 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.

VI. APRECIACION FINAL

Nuestro objetivo, en esta exposición, ha sido destacar condicionamientos políticos más importantes de la Administración Pública en Venezuela y 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 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 en lo que se refiere a las Administraciones Públicas Latinoamericanas, hemos tenido que hacer generalizaciones, mediante un necesario proceso de abstracción, por lo cual hemos de advertir que, por supuesto, las características que resultan no siempre se dan, matemáticamente y con la misma intensidad, en todos 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.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS § 9

Para la elaboración de este Parágrafo 9 hemos seguido, básicamente, lo expuesto en:

ALLAN-R. BREWER-CARÍAS: "Les conditionnements politiques de l'administration publique dans les pays d'Amérique Latine", en *Colloque International: l'Administration Publique: perspectives d'avenir*, ENAP, Quebec, 1979, vol. IV, pp. 789 a 820, y en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. XLV, N° 3, Bruselas, 1979, pp. 223 a 233; y como "L'environnement politique de l'Administration Publique dans les pays d'Amérique Latine" en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 12, Paris, 1979, pp. 703 a 721. Este trabajo fue publicado en castellano en Allan-R. Brewer-Carías, *Política, Estado y Administración Pública*, Caracas, 1979, pp. 85 a 122.

Véase, además, sobre este tema:

La Administración Pública en los países en desarrollo, Tomo II, ESAP, Bogotá, 1963.

J. BHATTACHARACYA: *Organisation Administrative pour le développement* Bruselas, 1971.

ALLAN-R. BREWER-CARÍAS: *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975.

GERALD E. CAIDEN and N. J. CAIDEN: "Administrative Corruption", en *Public Administration Review*, Vol. 37, N° 3, 1977, pp. 301 y ss.

ALEXANDER EDELMAN: *Latin American Government and Politics*, Illinois, 1969.

FEDERICO GIL: *Instituciones y desarrollo político de América Latina*, Buenos Aires, 1966.

JACQUES LAMBERT: *América Latina*, Barcelona, 1973; y "Structure Social Dualiste et Administration Publique en Amérique Latine" en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, N° 2, Paris, 1967, pp. 23 a 35.

RAMÓN V. MELINKOFF: *El Problema Político de la Administración Pública*, Caracas, 1976.

GUNNAR MYRDAL: *The Challenge of World Poverty*, Londres, 1971.

ALFREDO PEÑA (ed.): *Democracia y Reforma del Estado*, Caracas, 1978.

- MANUEL RACHADELL: "El desarrollo administrativo y la legitimidad del sistema político" en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, Nº 1, Caracas, 1973, pp. 129 a 144.
- MAURICE-PIERRE ROY: *Les Régimes Politiques du Tiers Monde*, Paris, 1977.
Revista de Política y Administración, "La Teoría Política y Administración Contemporánea sobre los países en vías de desarrollo, Nº 5, México, 1976.
- HENRI ROSSON: "Mutations de l'Administration Publique en Amérique Latine" en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, Nº 3, Paris, 1967, pp. 21 a 40; editado en castellano: "Mutaciones de la Administración Pública en América Latina, *Revista de Economía y Ciencias Sociales* (separata), 1968.

III. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SISTEMA JURIDICO

Además del sistema político, otro de los elementos condicionantes de la Administración Pública, es el sistema jurídico dentro de cuyo marco actúa. La rigidez o flexibilidad de esa Administración; sus posibilidades de intervenir en la vida económica y social; su libertad de acción, dependerán del cuerpo de normas que rigen su actuación.

Uno de los pilares fundamentales del Estado contemporáneo y de la Administración, es el Principio de la Legalidad. Su contenido, determinado en fuentes de la legalidad, será el primer aspecto a analizar (§ 10). Pero esas fuentes de legalidad, condicionan la acción de la Administración en forma diferente: a veces le establecen un marco rígido de acción (administración reglada), y a veces le dan una amplia libertad de apreciación (poder discrecional) (§ 11).

En todo caso, la Administración, como organización, en el mundo jurídico requiere de una personalidad jurídica para actuar como cualquier sujeto de derecho. Por ello, la Administración requiere de personalidad jurídica, lo cual resulta más importante en Estados Federales como el nuestro. Por tanto, también estudiaremos los elementos básicos de la teoría de las personas jurídicas en el campo administrativo (§ 12).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Sobre la relación entre Derecho y Administración, además de los Manuales y Tratados de Derecho Administrativo, véase:

L'Administration Publique, Recueil de textes, Paris, 1971, pp. 87 y ss.

LEÓN CORTIÑAS PELÁEZ: "Del marco jurídico en la Administración para el cambio estructural y funcional de países en desarrollo" en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 57, Caracas, 1976, pp. 93 y ss.

- CHARLES DEBBASCH: *Ciencia Administrativa. Administration Publique*, Madrid, 1977, pp. 62 y ss.
- GEORGES LANGROD (ed.): *Tratado de Ciencia Administrativa*, Madrid, 1973, pp. 237 y ss.
- ELOY LARES MARTÍNEZ: "Estado de Derecho y democracia social en Venezuela" en *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagués Laso*, Madrid, 1969, Tomo V, pp. 589 a 617.
- ANDRÉ MOLITOR: *Droit Administratif et développement national*, ONU, N. Y., 1967.
- JEAN RIVERO: "L'Administration et le droit" en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Nos. 1-2, Paris, 1978, pp. 145 y ss.
- CÉSAR TINOCO RICHTER: *Nociones de Derecho Administrativo y Administración Pública*, Caracas, 1958.

§ 10. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD

I. LA NOCION DE LEGALIDAD

El principio de la legalidad es la característica esencial de los sistemas jurídicos contemporáneos. Constituye el principio base de la actuación misma del Estado de Derecho. Sin embargo, legalidad, en el sentido etimológico de la palabra, es lo que está conforme con la Ley; por lo que, en esta noción, Ley debe ser entendida en un sentido amplio y como sinónimo de *Derecho*.

Entonces, el Principio de Legalidad aplicado al Estado, no es más que la conformidad con el Derecho que debe acompañar a todos los actos de los órganos que ejercen el Poder Público. Es decir, el principio según el cual toda la actividad del Estado debe estar conforme con el Derecho de ese Estado.

El contenido de los diversos Derechos Nacionales es ciertamente diverso pero, sin embargo, los textos constitucionales de la mayoría de los Estados del mundo occidental contienen una declaración más o menos explícita del Principio de Legalidad. La Constitución, por ejemplo, establece en su artículo 117, que ésta y "las leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio".

La aplicación del Principio de la Legalidad a la Administración, implica que todos los actos de la Administración Pública han de ser cumplidos o ejecutados dentro de las reglas o normas preestablecidas por la autoridad competente. Este principio es, en definitiva, la garantía establecida en beneficio de los particulares o administrados contra las posibles arbitrariedades de la autoridad ejecutiva, y constituye, por lo tanto, uno de los principios fundamentales del derecho administrativo.

Esta legalidad, en relación a la Administración, se manifiesta a través de diversas fuentes escritas o no escritas, que analizaremos separadamente, en su orden jerárquico de aplicación.

II. FUENTES ESCRITAS DE LA LEGALIDAD

Las Fuentes escritas de la legalidad, son todos aquellos actos normativos que encuentran su expresión formal, en diversos actos estatales. Siendo nuestra forma de Estado la de un Estado Federal, estas fuentes escritas existen en los niveles nacional, estatal y municipal. Cada una de las Administraciones de estos niveles (Administración Nacional, Administración de los Estados y Administración Municipal) tienen sus respectivas fuentes normativas que enmarcan el principio de la legalidad al cual están sometidos. Por ello resulta indispensable el estudio de estas fuentes escritas en estos tres niveles, en forma separada.

1. *Fuentes de carácter nacional*

Las fuentes del principio de la legalidad de carácter nacional y que rigen a la Administración Nacional, pueden clasificarse en dos grandes grupos según que sean impuestas a la Administración por otros órganos distintos del Poder Ejecutivo, o por éste actuando en función de Gobierno; o según que sean creados por la Administración, como un mecanismo de autonormación o autocontrol.

Estudiaremos separadamente, en esta forma, las fuentes de carácter nacional.

A. *Fuentes impuestas a la Administración*

Dentro de las fuentes impuestas a la Administración se pueden distinguir las siguientes: en primer lugar, la Constitución, como resultado del pacto político de la sociedad; las leyes orgánicas y ordinarias que emanan de las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegisladores; los Decretos-Leyes, dictados por el Presidente de la República con rango legal; y los Actos de Gobierno, como actos dictados por el mismo Presidente de la República, en ejecución directa de la Constitución. Estudiaremos estos cuatro cuerpos normativos, en cuanto a fuentes de la legalidad separadamente.

a. *La Constitución*

La Constitución es la norma jurídica superior del orden interno de la República. El concepto de supremacía constitucional no sólo significa que la ley fundamental es superior a los demás cuerpos legales, sino que implica, además, el hecho de que por sobre ella no puede existir ninguna otra norma jurídica.

La Constitución, por tanto, como cuerpo de reglas superiores a toda otra, se impone a la Administración, y los actos violatorios de la misma son susceptibles de ser anulados por los órganos jurisdiccionales competentes.

La existencia del control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos estatales ha sido tradicional en Venezuela, y es indispensable en todo régimen que pretenda subsistir como Estado de Derecho. Y ello, porque lo inconstitucional es siempre antijurídico y contrario al principio que ordena al Poder Público, en todas sus ramas: el principio de la legalidad. Lo inconstitucional es un atropello al derecho de los ciudadanos y al orden jurídico general, que tienen su garantía suprema en la Ley Fundamental del Estado.

En los países libremente regidos, toda actividad individual o gubernativa ha de mantenerse necesariamente circunscrita a los límites que le señala la Carta Fundamental, cuyas prescripciones, como expresión solemne de la voluntad popular en la esfera del derecho público, son normas de ineludible observancia para gobernantes y gobernados, desde el más humilde de los ciudadanos hasta el más alto de los representantes de los Poderes del Estado. De los principios consagrados en la Constitución, de las normas por ella trazadas, así en su parte dogmática como en su parte orgánica, deben ser simple desarrollo las leyes y disposiciones que con posterioridad a la misma se dicten, y tan inconstitucionales y, por consiguiente, abusivas, serían éstas si de tal misión se excedieran, como inconstitucionales y también abusivos lo serían cualesquiera otros actos de los órganos de los Poderes Públicos que abiertamente contraviniere lo establecido en la Ley Fundamental.

b. *Leyes Orgánicas*

Esta categoría de Leyes Orgánicas, intermedias entre la Constitución y las leyes ordinarias, ha sido creada expresamente por la Constitución de 1961. En la Exposición de Motivos de la Constitución se mencionan las Leyes Orgánicas como una categoría especial de leyes intermedias entre la Constitución y las Leyes Ordinarias; agregándose que para definir las se sigue el modelo francés y se acoge un criterio meramente formal para su calificación: primero, cuando la propia Constitución le de tal denominación y, segundo, cuando sea investida con ese carácter, por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara Legislativa al iniciarse en ellas el respectivo proyecto de Ley (art. 163 de la Constitución).

Las leyes orgánicas generalmente tienen por objeto regular el funcionamiento de los Poderes Públicos (ejemplo: La Ley Orgánica del Poder Judicial), o el ejercicio de ciertas potestades públicas (por ejemplo, Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional), y por lo tanto, son dictadas con el objeto de impedir que por medio de leyes especiales ordinarias, se deroguen disposiciones que se refieren a la organización de ciertos Poderes Públicos o a las formalidades que deben reunir determinadas leyes.

Por tanto, las leyes, y en general todos los actos que se dicten en materias reguladas por Leyes Orgánicas, se someterán a las normas de éstas.

c. *Leyes ordinarias*

El artículo 162 de la Constitución define como Ley a "los actos que sancionan las Cámaras como cuerpos colegisladores". Es decir, para precisar la noción de Ley, en el ordenamiento constitucional venezolano, basta un criterio orgánico-formal: actos que sancionen las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegisladores, sin atender al contenido del acto ni a sus efectos generales o carácter abstracto. Esta sola circunstancia, la de su sanción por las Cámaras Legislativas actuando del modo ya señalado, basta para que el acto así dictado figure dentro de nuestro ordenamiento jurídico, como Ley.

Debe decirse, además, que los tratados internacionales constituyen, con el mismo rango que las leyes ordinarias, fuente de la Legalidad Administrativa ya que, para que entren en vigencia en el territorio nacional, deben ser aprobados mediante Ley especial (art. 128).

En cuanto a la ley como fuente de la legalidad debe señalarse, por último, que la Constitución reserva al legislador algunas materias con carácter exclusivo (reserva legal) que no pueden ser reguladas por ninguna otra autoridad u órgano del Estado ni mediante otro acto estatal que no sea una Ley. Por ejemplo, la creación de delitos y penas (art. 60, ord. 2), la creación de impuestos y contribuciones (art. 224) y la limitación de los derechos y garantías constitucionales.

Estas materias reservadas a la Ley no pueden, por ejemplo, ser reguladas por un reglamento dictado por el Poder Ejecutivo.

d. *Los Decretos-Leyes*

Los decretos-leyes son actos de carácter normativo, emanados del Presidente de la República, con igual rango y valor de la Ley, y que se

refieren, sin embargo, a materias reservadas normalmente a la Ley. Por tanto, los decretos-leyes tienen igual fuerza derogatoria que las leyes.

Podemos distinguir dos tipos de decretos-leyes: los decretos-leyes de los gobiernos de iure y los decretos-leyes de los gobiernos de facto.

a'. *Decretos de gobiernos de iure*

En este caso podemos distinguir los decretos-leyes dictados con habilitación legislativa y los dictados sin habilitación legislativa.

a". *Decretos-Leyes con habilitación legislativa*

Los Decretos-Leyes con habilitación legislativa son los que se dictan de acuerdo con el artículo 190, ord. 8, de la Constitución, que establece entre las atribuciones del Presidente de la República la de "dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por Ley especial". Esta atribución constitucional le permite al Presidente de la República dictar actos de contenido normativo y de fuerza igual a la Ley, en las materias para las cuales haya sido autorizado por Ley especial de carácter económico o financiero. El contenido normativo de rango y valor legal de las medidas resulta de su carácter extraordinario: no tendría sentido la autorización por Ley especial si de lo que se tratase fuera de dictar actos de efectos generales de carácter reglamentario, que el Presidente puede realizar por atribuciones propias y directas.

Por otra parte, estos Decretos-Leyes, se dictan en virtud de poderes propios que la Constitución otorga al Presidente de la República y que se precisan en una Ley especial, que es una Ley de autorización. Esta Ley especial tiene características particulares: es una Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar "medidas económicas y financieras", por lo que tiene un solo destinatario: el Presidente de la República, y en sí misma, no tiene contenido normativo; establece más bien una situación jurídica individualizada que habilita al Presidente de la República a dictar actos de carácter legislativo y contenido normativo.

Un ejemplo, en la práctica, lo constituye la Ley Orgánica que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de 31 de mayo de 1974 la que autorizó al Presidente para "modificar la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en lo que se refiere a la unidad del tesoro a fin de que

pueda destinarse anualmente a la creación y mantenimiento del Fondo de Inversiones de Venezuela, el 50 por ciento de los ingresos fiscales obtenidos por concepto de impuestos de explotación del petróleo y gas y del impuesto sobre la renta sobre esos sectores...”, y en cumplimiento de esta autorización, el Presidente por Decreto-Ley N° 150, de 1° de junio de 1974, procedió a modificar el artículo 184 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y crear un Instituto Autónomo lo cual es normalmente una materia de reserva legal.

Esta misma Ley Orgánica autorizó al Presidente para “realizar las reformas necesarias en el sistema financiero nacional y en el mercado de capitales a objeto de asegurar que la acción del Estado contribuya eficazmente a acelerar el desarrollo económico del país, propiciar la mejor distribución de la riqueza, garantizar la estabilidad del sistema monetario y cortar las perturbaciones inflacionarias” (artículo 1°, ordinal 1°); y para “estimular la transformación de la estructura de aquellos sectores de la producción que lo requieran, con la finalidad de hacerlos más competitivos en el exterior, con especial atención de los acuerdos de integración suscritos por Venezuela, de favorecer la política de pleno empleo y de desconcentración económica y de controlar las presiones inflacionarias” (Art. 1°, ordinal 6°).

Ahora bien, en base a la primera de las autorizaciones señaladas, el Presidente de la República, entre 1974 y 1975, por vía de Decretos-Leyes, dictó una nueva Ley del Banco Central de Venezuela; reformó parcialmente la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito; dictó una nueva Ley del Mercado de Capitales; dictó una nueva Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros; dictó una nueva Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo; reformó parcialmente la Ley General de Asociaciones Cooperativas; dictó una nueva Ley del Banco Industrial de Venezuela; reformó parcialmente la Ley del Banco de Trabajadores de Venezuela; reformó parcialmente la Ley del Banco de Desarrollo Agropecuario; dictó la nueva Ley del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario; transformó el Fondo Nacional del Café y del Cacao en dos Institutos autónomos separados; dictó la nueva Ley del Instituto Nacional de la Vivienda; y reformó la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria. En base a las dos autorizaciones indictadas por otra parte, el Presidente, mediante Decreto-Ley, durante esas mismas fechas, dictó un nuevo Estatuto de la Corporación Venezolana de Fomento; y con base en la segunda de las autorizaciones señaladas, dictó las normas para el desarrollo de la Industria Naval; las normas para el desarrollo de la Industria Aeronáutica; las normas para el De-

sarrollo de las Industrias Militares; las normas para el desarrollo de la Industria Automotriz, y las Normas para el desarrollo de la Industria Nuclear; y estableció el Registro de Proyectos Industriales obligatorio.

b". *Decretos-Leyes sin habilitación legislativa*

Pero los mencionados decretos-leyes dictados conforme a lo establecido en el artículo 190, ord 8, de la Constitución, no son los únicos decretos-leyes que puede dictar el Presidente de la República. Este puede dictar, además otros decretos-leyes, sin que exista una previa autorización legislativa.

En este caso podemos distinguir dos tipos de decretos-leyes: los dictados en suspensión o restricción de garantías constitucionales, y los decretos leyes dictados con motivo de la creación de servicios públicos.

Respecto de los primeros, son aquellos Decretos de contenido normativo dictados en suspensión o restricción de garantías constitucionales, para regular aspectos que en situaciones normales corresponderían al legislador.

El principio básico de la regulación constitucional de los derechos y libertades públicas en Venezuela, es decir, la verdadera "garantía" de esos derechos y libertades radica en la reserva establecida a favor del Legislador para limitar o restringir dichos derechos. Sólo por Ley pueden establecerse limitaciones a los derechos y libertades consagrados en la Constitución.

Pero la propia Constitución admite la posibilidad de que las garantías constitucionales puedan ser suspendidas o restringidas en situaciones de emergencia o en circunstancias excepcionales, por decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros (art. 190, ord. 6º). Durante el tiempo de vigencia de estas suspensiones o restricciones, los derechos y libertades suspendidos o restringidos no pueden ejercerse efectivamente, y pueden ser regulados por vía ejecutiva.

De lo expuesto se desprende que la consecuencia fundamental del Decreto de suspensión o restricción de las garantías constitucionales, es la posibilidad que tiene el Poder Ejecutivo de regular el ejercicio del derecho, asumiendo competencias que normalmente corresponderían al Congreso. Si la esencia de la garantía constitucional es la reserva legal para su limitación y reglamentación; restringida o suspendida la garantía constitucional, ello implica, la restricción o suspensión del monopolio del Legislador para regular o limitar los derechos, y la consecuente

ampliación de los poderes del Ejecutivo Nacional para regular y limitar, por vía de Decreto, dichos derechos y garantías constitucionales.

En todo caso, tal como lo aclara la propia Constitución: "la restricción o suspensión de garantías no interrumpe el funcionamiento ni afecta las prerrogativas de los órganos del Poder Nacional" (art. 241), ya que al ampliar las competencias reguladoras del Poder Ejecutivo, no afecta las competencias legislativas ordinarias del Congreso.

Es en base a esta restricción o suspensión de garantías constitucionales, y al ejercicio de funciones legislativas del Poder Ejecutivo, que el Presidente de la República ha dictado verdaderos Decretos con valor de Ley en diversas materias de gran trascendencia, particularmente, en el campo económico. Por ejemplo, todo el régimen establecido desde la década de los cuarenta en materia de regulación de precios, regulación de alquileres, y de control de cambios, tuvo su fundamento en Decretos con valor de Ley restrictivos de la libertad económica que pudieron dictarse en base a la suspensión o restricción de la garantía de la libertad económica que ha estado restringida desde 1939. En todo caso, a pesar de que al dictarse la Constitución de 1961, se consagraron todos los derechos y garantías constitucionales en la misma fecha y después, en 1962, se ratificó la suspensión de la libertad económica, con lo cual se ampliaron las potestades "legislativas" del Poder Ejecutivo. Sin embargo, puede decirse que el Ejecutivo Nacional ha sido prudente en la utilización de estas facultades legislativas derivadas de la restricción o suspensión de la libertad económica.

Los decretos-leyes en el campo de los servicios públicos se establecen en el artículo 190, ord. 11 de la Constitución que señala, entre las atribuciones del Presidente de la República, lo siguiente:

"Decretar en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada".

Del análisis de esta norma se desprende la siguiente conclusión; y es que la "creación y dotación de nuevos servicios públicos o la modificación o supresión de los existentes" es una competencia reservada al Poder Legislativo, quien la ejerce mediante Ley. Esta reserva, por supuesto, emana de la propia Constitución. Frente a la reserva legal, sin embargo, y excepcionalmente por las situaciones de urgencia, el Presidente de la República puede asumir la creación, modificación o supresión de "servicios públicos" previa autorización de la Comisión Dele-

gada. Cuando así actúe el Poder Ejecutivo, sin duda, dictará Decretos con valor de Ley en virtud, no de una "delegación legislativa", sino de atribuciones constitucionales propias. La naturaleza jurídica legislativa de los Decretos-Leyes en materia de servicios públicos, coincide con la de los Decretos-leyes dictados en materia económica o financiera, o en restricción o suspensión de la garantía económica a que hemos hecho referencia anteriormente.

b'. *Los Decretos con valor de Ley de los gobiernos de facto*

Los gobiernos de facto generalmente concentran en sus manos el ejercicio de los poderes ejecutivos y legislativos. Por lo tanto, los actos normativos de efectos generales que emanan de este tipo de gobierno, constituyen decretos-leyes, al regular materias que en situaciones normales corresponderían al Legislador.

En la reciente historia venezolana, el conjunto de disposiciones normativas de rango legal producidas por los gobiernos de facto que rigieron el país entre 1945 y 1946; 1948 a 1953; y 1958 y 1959, ha sido de enorme importancia. Por ello se ha planteado el problema de su naturaleza legislativa. Sin embargo estimamos que no existe ninguna duda sobre tal naturaleza, dada la asunción por parte del Poder Ejecutivo, en esos períodos del poder legislativo.

c. *Actos de gobierno*

Los actos de gobierno son aquellos dictados por el Presidente de la República en ejercicio de su función de gobierno, y emanan de este alto Magistrado en virtud de atribuciones que la Constitución le asigna directamente. Por tal razón, el legislador no puede regular el ejercicio de la función de gobierno por el Poder Ejecutivo. No se trata, por tanto, de actos de carácter sublegal, sino de igual rango que la Ley.

Ahora bien, entre los actos de gobiernos dictados por el Presidente de la República, además de algunos de efectos particulares (art. 190, ordinales 4º y 5º), la Constitución identifica dos que tienen efectos generales y normativos: la suspensión o restricción de garantías constitucionales (art. 190, ordinal 6º), y "las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía, en caso de emergencia internacional" (art. 190, ordinal 7º).

En cuanto a los Decretos de restricción o suspensión de garantías constitucionales, éstos pueden ser dictados en los siguientes supuestos:

cuando se declara el Estado de Emergencia en caso de conflicto interior o exterior o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurran; en caso de conmoción que pueda perturbar la paz de la República; o en caso de graves circunstancias que afecten la vida económica o social de la República (art. 241). En virtud de esta exigencia constitucional de causas o motivos para que puedan dictarse dichas medidas, la Constitución exige que el decreto exprese "los motivos en que se funda, las garantías que se restringen" o suspendan y si rige para todo o parte del territorio nacional" (art. 241).

El acto de suspensión o restricción de garantías constitucionales, como acto de gobierno, tiene el mismo rango que la Ley y en su ejecución el Presidente puede dictar Decretos-Leyes, tal como se señaló.

B. *Fuentes creadas por la Administración*

Entre las fuentes de la legalidad creadas por la Administración ubicamos todos aquellos actos nominativos emanados del Poder Ejecutivo, de rango sublegal y entre ellos, los Reglamentos y las Instrucciones.

a. *Los Reglamentos*

Los Reglamentos son actos dictados por el Ejecutivo Nacional de contenido normativo, de rango sublegal, y que, por tanto, integran o modifican el ordenamiento jurídico. La facultad de la Administración de dictar actos administrativos contentivos de normas generales es inherente a la acción de la Administración.

El Reglamento siempre es de carácter normativo, y se identifica por su generalidad, efectos *erga omnes*, y por estar destinado a un número indeterminado de personas. La Corte Suprema los ha definido muy bien al decir que: "el Reglamento es la norma jurídica de carácter general dictado por la Administración Pública, para su aplicación a todos los sujetos de derecho y en todos los casos que caigan dentro de sus supuestos de hecho" (Sentencia de la CSJ en SPA de 27-5-68, en *Gaceta Forense* N° 60, 1968, pp. 115 a 118).

La potestad reglamentaria se le atribuye expresamente en la Constitución (art. 190, ordinal 10) al Presidente de la República, pero esto no significa que esta atribución sea excluyente. Por el contrario, debemos considerar también como Reglamento todo acto administrativo de carácter general emanado de cualquier otra autoridad administrativa actuando en función legislativa y en virtud de autorización legal, así como

los propios reglamentos del Presidente que no ejecuten o desarrollen expresamente un texto legal (reglamentos autónomos).

En todo caso, los Reglamentos están sometidos al Principio de la Legalidad Administrativa y particularmente a la Ley, por cuanto no deben alterar su espíritu, propósito y razón (Art. 190, ord. 10).

En virtud del principio de la jerarquía administrativa que implica la subordinación de los funcionarios inferiores ante los superiores, y por cuanto según el Principio de la Legalidad Administrativa, todo acto administrativo debe estar conforme a las reglas generales preestablecidas, los actos que dicte cualquier autoridad administrativa deben estar conformes a los Reglamentos dictados por las autoridades superiores. Además, de acuerdo con el principio de que una autoridad administrativa no puede quebrantar sus propias decisiones y reglamentaciones, a menos de que sean derogadas expresamente, los actos administrativos dictados por una autoridad administrativa deben estar conformes con el contenido normativo de los Reglamentos que esa misma autoridad haya dictado con anterioridad. No se puede, por tanto, modificar un reglamento sino mediante otro reglamento; y la misma autoridad que lo dictó no puede modificarlo por acto individual o singular.

b. *Reglamentos de los órganos nacionales con autonomía funcional*

La Contraloría General de la República, el Consejo Supremo Electoral, la Fiscalía General de la República y el Consejo de la Judicatura, de acuerdo con la Constitución, por el carácter de las actividades que desempeñan, gozan de autonomía funcional en cuanto a que no dependen jerárquicamente de ninguno de los tres grupos de órganos de los clásicos poderes del Estado. Es decir, son órganos del Estado dotados de autonomía en su funcionamiento y por lo tanto, de potestad reglamentaria.

Todos estos organismos mencionados tienen en común, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, que aunque forman parte de la Administración Pública Nacional y realizan la función administrativa, no tienen una relación de dependencia jerárquica respecto del Presidente de la República.

Ahora bien, entre las consecuencias fundamentales de la autonomía funcional está la de que estos órganos gozan de potestad reglamentaria, es decir, de la posibilidad de dictar normas jurídicas que integran

el ordenamiento. Esta potestad reglamentaria también la tiene la Procuraduría General de la República (Organismo de rango constitucional, regulado en Arts. 200 y siguientes de la Constitución, que forma parte, orgánicamente del Poder Ejecutivo Nacional y que tiene una autonomía menor que los otros organismos señalados).

En la teoría del Derecho Administrativo, la autonomía "consiste en la facultad de algunos entes públicos para formar su propio ordenamiento jurídico, o dicho en otros términos, en la posibilidad de emanar normas jurídicas con carácter obligatorio válidas y eficaces en el ordenamiento general del Estado". (J. A. García Trevijano Fos: *Principios Jurídicos de la Organización Administrativa*, Madrid, 1957, p. 235. Aplicado esto a los organismos con autonomía funcional que integran la Administración de la República, resulta que los mismos no sólo realizan sus funciones con independencia de los órganos de los Poderes del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y tienen y ejecutan su propio presupuesto; sino fundamentalmente desde el punto de vista jurídico, que tienen la posibilidad de autonormarse.

c. *Reglamentos de los establecimientos públicos*

Los establecimientos públicos, dentro de la organización general del Estado, son personas jurídicas de derecho público no territoriales, producto del fenómeno de descentralización funcional del Estado (las personas de derecho público territoriales son la República, los Estados y las Municipalidades).

En el ordenamiento jurídico venezolano las personas jurídicas de derecho público no territoriales, es decir, las que en general integran la administración descentralizada con formas de derecho público, son de tres clases: establecimientos públicos corporativos (universidades, colegios profesionales, academias), establecimientos públicos institucionales (Institutos Autónomos) y establecimientos públicos asociativos (personas de derecho público con forma societaria). Todos tienen como rasgo común la presencia de una personalidad jurídica de derecho público y de un patrimonio autónomo, distinto e independiente del Patrimonio del Estado (Hacienda Pública Nacional o "Fisco Nacional"). La creación de los mismos es de reserva legal (art. 230 de la Constitución), pues la Ley los crea o se crean en virtud de una autorización legal, obteniendo la personalidad jurídica de derecho público por virtud de la Ley.

Como consecuencia de la autonomía propia de la descentralización,

estos tres tipos de establecimientos públicos tienen en común la potestad reglamentaria, en el ámbito de su competencia.

Por ejemplo, el ordenamiento de las Universidades Nacionales, como entes autónomos, aparte de la Ley de Universidades dictada por el Congreso, corresponde establecerlo al respectivo Consejo Universitario. Por ello, por ejemplo, en la Ley de Universidades se autoriza a los Consejos Universitarios de las Universidades Nacionales para dictar sus reglamentos internos.

En general, en el caso de los Institutos Autónomos, ellos son autorizados por las respectivas leyes de creación para dictar sus reglamentos internos.

d. *Instrucciones*

La Administración, además de crear normas o reglas de carácter general, de efectos hacia los particulares, dicta normas de carácter general y de orden interno, que tienen como destinatarios a la propia Administración y sus funcionarios.

Estos actos administrativos o medidas administrativas de orden interno generalmente se manifiestan en las llamadas Instituciones del Servicio que no son más que indicaciones, que en base al principio de la jerarquía administrativa, los funcionarios superiores dan a los que les están subordinados, sobre la manera cómo han de desarrollar la actividad administrativa. Por ser de orden interno, normalmente no tienen publicidad. Sin embargo, no por ello dejan de ser normas o reglas preestablecidas que debe observar la autoridad administrativa en su actuar y, por ende, fuente del principio de la Legalidad Administrativa.

En los últimos años, esta figura de la Instrucción Presidencial se ha venido utilizando en Venezuela por el Presidente de la República pero con el gravísimo defecto de que muchas de estas instrucciones, por su contenido, son más bien Reglamentos por contener normas destinadas a los particulares, y no sólo destinadas a los funcionarios públicos.

2. *Fuentes de carácter estatal*

En el ámbito de la Administración estatal, además de las normas nacionales que en virtud de la Constitución se les puedan aplicar (por ejemplo, arts. 229 y 235 de la Constitución), se pueden distinguir dos fuentes de la legalidad administrativa: las leyes estatales y los Reglamentos de los gobernadores.

A. Leyes estatales

En las fuentes escritas de la legalidad se encuentran las Constituciones y las leyes emanadas de las Asambleas Legislativas de los Estados.

El artículo 20, ordinal 1º, de la Constitución establece que corresponde a las Asambleas Legislativas de los Estados, la facultad de "Legislar sobre las materias de la competencia estatal", entre las cuales está la organización de los poderes públicos de cada Estado, en conformidad con la Constitución Nacional. Esto se ha venido haciendo tradicionalmente a través de las denominadas "Constituciones" estatales.

La Constitución de 1961, sin embargo, eliminó el señalamiento expreso que incluían las Constituciones anteriores de que correspondía a los Estados "dictar su Constitución", con lo que las actuales constituciones estatales no son más que Leyes de organización de los poderes estatales, sin que tengan diferencia fundamental con las Leyes ordinarias. Ambos tipos de norma, por tanto, están sujetas a la Constitución Nacional, y son fuentes de la legalidad de las Administraciones estatales.

B. Reglamentos de los gobernadores

Los gobernadores de Estado, como Jefes del Ejecutivo Estatal, tienen además competencia para dictar Reglamentos respetando el espíritu, propósito y razón de las leyes estatales, configurándose como medios de autonormación de las administraciones de los Estados.

3. Fuentes de carácter municipal

A. Ordenanzas

En el ordenamiento jurídico venezolano, dada la autonomía del Municipio, que implica "la libre gestión en las materias de su competencia" (Art. 29, ordinal 2, de la Constitución), los Concejos Municipales tienen competencia para dictar la legislación local que sea necesaria (art. 43 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal).

Las Ordenanzas Municipales, por tanto, son las "leyes locales" por excelencia, ya que mediante ellas es que la autoridad municipal estatuye, con carácter general, a través de un procedimiento específico de formación de las leyes locales, sobre las materias propias de la vida local. Estas Ordenanzas son las principales fuentes de la legalidad de las Administraciones municipales.

B. *Otros actos*

Debe señalarse, además, que los Concejos Municipales, a nivel local, sin duda refunden el ejercicio de competencias legislativas y administrativas. Por ello, además de las Ordenanzas Municipales, pueden dictar otros actos de efectos generales, tanto relacionados con la función legislativa como con su actividad administrativa. Ejemplo de esto son los Reglamentos Internos donde regulan su funcionamiento como órganos deliberantes, los Reglamentos de organización de sus órganos, servicios y dependencias y además, los Reglamentos ejecutivos de desarrollo de las Ordenanzas Municipales, sin alterar su espíritu, propósito y razón.

Por último, los Decretos de los Concejos Municipales reservados para decisiones de carácter gubernativo pueden contener, en muchas ocasiones, actos de efectos generales, y que integran, todos, el principio de la legalidad.

La violación de cualquiera de esas normas por la autoridad municipal podría viciar el acto respectivo de contrariedad al derecho.

III. FUENTES NO ESCRITAS

1. *La analogía*

De acuerdo al Código Civil, en ausencia de una fuente escrita de la legalidad, debe acudirse a "las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas" (art| 4).

Las autoridades públicas no pueden dejar de decidir alegando que no hay reglas de derecho que regulen la situación concreta que conocen. Por ello, en ausencia de fuentes escritas deben, en primer lugar, buscar la regulación normativa en la analogía que consiste en la aplicación de una norma existente, a un caso análogo o semejante.

2. *Los principios generales del derecho administrativo*

En ausencia de regulaciones análogas, debe acudirse a los principios generales del derecho como fuente de la legalidad; y éstos son los que conforman todo el ordenamiento, y a la vez se deducen de su contexto general.

La jurisprudencia de la Corte Suprema ha reconocido estos principios como fuente del Principio de la Legalidad Administrativa, y por tanto, inspiradores de la actuación de la autoridad administrativa.

Entre los principios generales de Derecho Administrativo se encuentran entre otros, los principios basados en el derecho de los administrados al normal funcionamiento del servicio y a la protección jurídica frente a la Administración, de donde se deriva: el principio de la cosa juzgada administrativa, según el cual un acto administrativo no puede ser revisado por una autoridad de alzada, cuando contra él no se admite apelación o ésta ha caducado, es decir, cuando está firme, siendo creador dicho acto de derechos subjetivos; el derecho a la motivación del acto administrativo como protección contra el arbitrio de la Administración; el carácter de Derecho Público subjetivo que revisten los recursos administrativos para el particular lesionado en su interés legítimo; el derecho a ser oído de los particulares en los procedimientos sancionatorios, etc.

3. *La costumbre administrativa*

La práctica administrativa en Venezuela ha jugado un papel decisivo en la formación de las reglas que guían la acción de las autoridades administrativas, y ello porque la repetición constante de una determinada manera de proceder de la Administración forma una norma decisiva para la actuación sucesiva de las autoridades de la Administración. Es decir, que cuando la práctica es unánimemente aceptada en el orden administrativo, ella forma parte del Principio de la Legalidad Administrativa y, por tanto, de obligatoria observancia por el administrador. Ello no podría ser de otro modo ya que, por la ausencia de una legislación procedimental administrativa, las autoridades encargadas de cumplir el procedimiento constitutivo e impugnativo del acto administrativo han carecido de normas precisas para actuar, por lo que están guiadas en una larga medida por las prácticas administrativas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS § 10

Sobre el principio de la legalidad y las fuentes del derecho administrativo, véase:

DOMINGO A. BACALAO OCTAVIO: *Notas sobre la Potestad Reglamentaria*, Valencia, 1973; y *El fortalecimiento del Ejecutivo y la delegación legislativa*, Valencia, 1978.

ALLAN-R. BREWER-CARÍAS: *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, pp. 23 a 95; y *El Control de la Constitucionalidad de los Actos Estatales*, Caracas, 1977, pp. 39 a 98.

- TULLIO CHIOSSONE: "Los Principios Generales del Derecho" en *Libro Homenaje a Rafael Pizani*, Caracas, 1979, pp. 73 a 96.
- ELOY LARES MARTÍNEZ: *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1978, pp. 41 a 94; y "La Ley como fuente jurídico-administrativa", en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 40, Caracas, 1962, pp. 135 a 149.
- HUMBERTO J. LA ROCHE: *Las Habilitaciones Legislativas en Venezuela*, Maracaibo, 1976.
- ANTONIO MOLES CAUBET: *Lecciones de Derecho Administrativo*, Caracas, 1975, pp. 97 a 136; *El Principio de la Legalidad y sus Implicaciones*, Caracas, 1974; y *Dogmática de los Decretos-Leyes*, Caracas, 1974.
- GONZALO PÉREZ LUCIANI: "La actividad normativa de la Administración", en *Revista de Derecho Público*, N° 1, EJV, Caracas, 1980, pp. 19 a 44.

§ 11. EL PODER DISCRECIONAL DE LA ADMINISTRACION

I. LA ADMINISTRACION REGLADA Y EL PODER DISCRECIONAL

El principio de la legalidad, en su aplicación a la Administración, ha sido claramente determinado por la jurisprudencia venezolana en decisión de la antigua Corte Federal al expresar que "todas las actividades de la autoridad administrativa deben ceñirse a reglas o normas preestablecidas; de ahí, el principio de legalidad de los actos administrativos, según el cual, éstos carecen de vida jurídica no sólo cuando les falta como fuente primaria, un texto legal, sino también, cuando no son ejecutados en los límites y dentro del marco señalado de antemano por la ley". Esta necesidad que tiene la Administración Pública, como órgano de la actividad estatal, de ejercitar sus funciones sólo dentro de los precisos límites del derecho positivo es ciertamente, como también lo ha recalcado la jurisprudencia, una "garantía establecida en beneficio de los particulares o administrados contra las posibles *arbitrariedades* de la autoridad ejecutiva" (*Vid.* sentencias de la antigua Corte Federal de 17 de julio de 1953 y de 23 de octubre de 1953, en *Gaceta Forense (G.F.)*, N° 1, 1953, p. 151, y en *Gaceta Forense*, 2ª Etapa, N° 2, 1953, p. 64).

Sin embargo, y ello es innegable, no toda la actividad de la Administración Pública tiene establecida en el ordenamiento jurídico positivo "precisos límites", lo que ha dado origen a la distinción clásica entre administración reglada y poder discrecional en la actividad administrativa. Es decir, el principio de la legalidad tiene un diverso alcance según que la fuente concreta de la legalidad deje mayor o menor libertad de acción y apreciación a la autoridad administrativa en su actuación.

1. *Distinción*

A este respecto, la antigua Corte Federal ha señalado expresamente que "los actos administrativos son de dos categorías: *discrecionales*,

cuando la Administración no está sometida al cumplimiento de normas especiales en cuanto a la oportunidad de obrar, sin que ello quiera decir que se obra al arbitrio, eludiendo toda regla de derecho, pues la autoridad administrativa debe observar siempre los preceptos legales sobre formalidades del acto; y *reglados*, llamados también vinculados y obligatorios, cuando el funcionario no puede ejecutarlos sino con sujeción estricta a la ley, so pena de incurrir en incompetencia, exceso de poder o genéricamente, en ilegalidad o violación de la ley" (*Vid.* sentencia de la antigua Corte Federal de 17 de julio de 1953, en *Gaceta Forense*, 2ª Etapa, N° 1, 1953, p. 151).

En este sentido, la diferencia entre estos dos tipos de actos administrativos estriba "en que en los reglados la ley establece si la autoridad administrativa ha de actuar, cuál es esa autoridad y cómo debe hacerlo, determinando las condiciones de la conducta administrativa en forma de no dejar margen a la elección del procedimiento; mientras que en los discrecionales, atendiendo a necesidades de la Administración Pública, la autoridad administrativa, en muchos casos, apreciará hechos pasados o consecuencias futuras, y para ello, dispondrá de cierta libertad de apreciación, sin que quiera significar esto que proceda *arbitrariamente*" (*Vid.* sentencia de la antigua Corte Federal de 26 de noviembre de 1959, en *Gaceta Forense*, 2ª Etapa, N° 26, 1959, p. 125).

2. *Justificación del Poder Discrecional*

En esta forma entendida, ciertamente que la actividad discrecional de la administración es indispensable para que ésta pueda realizar sus fines de un modo cabal, porque la ley no puede prever y reglamentar las múltiples, cambiantes y complejas relaciones jurídicas que se producen en la sociedad. De ahí que por lo general, se limite a determinar normas que fijan la competencia de los diversos órganos administrativos y deja a éstos una cierta libertad de apreciación de los hechos, para decidir u orientar su actuación.

Pero sin embargo, debe señalarse que, en todo caso, el ejercicio de una actividad discrecional ha de encontrar su fundamento y su razón de ser en una ley. Por ello la jurisprudencia venezolana ha sostenido que el funcionario sólo tiene las facultades que la ley le señala expresamente, por lo que "nunca, en ninguna oportunidad, puede el funcionario ejercer atribuciones discrecionales, a menos que la ley se las conceda directa y categóricamente" (*Vid.* sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Federal de 11 de agosto de 1949, en *Gaceta*

Forense, 1ª Etapa, Año 1, Nº 2, agosto 1949, p. 140). Por todo ello, podría decirse que el primer límite del poder discrecional está en la ley que lo autoriza.

Ahora bien, ciertamente, el poder discrecional de las autoridades administrativas es la condición indispensable de toda buena y eficiente administración; sin embargo, su limitación es asimismo indispensable para que el Estado no sea arbitrario, y para que los administrados no se encuentren expuestos al simple arbitrio de los gobernantes. Así, los dos términos del planteamiento que exige el poder discrecional: salvaguarda del poder administrativo por el reconocimiento del poder discrecional, y salvaguarda de los derechos de los administrados por la limitación de ese poder. Estas dos garantías deben conciliarse para que el Estado no se vuelva anárquico o arbitrario.

3. *Tendencia a la limitación del poder discrecional*

Puede decirse que la evolución de los últimos años en el sistema administrativo de casi todos los países, ha sido el de la reducción paulatina de las llamadas "inmunidades de poder" donde se encuentra tradicionalmente inmerso, el poder discrecional (*Vid.* el trabajo de Eduardo García de Enterría, "La lucha contra las inmunidades de poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)", *Revista de Administración Pública*, Madrid, Nº 38, 1962, pp. 159 a 205); y puede decirse, entonces, que esa reducción paulatina del poder discrecional, ha sido una de las características de la reciente evolución del Derecho Administrativo.

Es necesario señalar, sin embargo, que esa evolución no ha sido ni ha podido ser la obra de puras y abstractas declaraciones legales, sino que la reducción del ámbito del poder discrecional se ha debido a un control jurisdiccional efectivo, realizado paulatinamente los Tribunales.

De allí lo importante que resulta el análisis de la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema, en la cual se distinguen los siguientes límites a la discrecionalidad: los límites establecidos en la determinación de los presupuestos de hecho de la actuación administrativa; los límites establecidos por la finalidad perseguida por la Administración; y los límites derivados de la forma de apreciación de los hechos en la actividad administrativa.

II. LIMITES AL PODER DISCRECIONAL DERIVADOS DEL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD

Los actos administrativos, tanto reglados como los discrecionales, están sometidos a determinadas normas legales cuyo cumplimiento les da contenido y efecto jurídicos. En esto consiste el principio de la legalidad. Los unos y los otros deben ser ejecutados de acuerdo a disposiciones preexistentes, que configuran las diversas fuentes de la legalidad antes analizadas.

Este ha sido el criterio tradicionalmente sustentado por la jurisprudencia. En efecto, en sentencia de la antigua Corte Federal de 17 de julio de 1953, se estableció que si bien la administración obra discrecionalmente cuando no está sometida al cumplimiento de normas especiales en cuanto a la oportunidad de obrar, ello no quiere decir que obre al arbitrio, "eludiendo toda regla de derecho, pues la autoridad administrativa debe observar siempre los preceptos legales sobre formalidades del acto" (*Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal de 17 de julio de 1953 en *Gaceta Forense*, 2ª Etapa, N° 1, 1953, p. 151). Por tanto, la jurisprudencia ha reconocido que los requisitos de forma de los actos administrativos han de cumplirse ineludiblemente en el ejercicio de la potestad discrecional, particularmente en la observancia de las normas del procedimiento administrativo.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos de fondo en el ejercicio del mismo poder discrecional, la jurisprudencia ha hecho especial referencia a la competencia, señalando que "el funcionario, al obrar discrecionalmente, tiene que hacerlo sin excederse de su competencia" (*Vid.* sentencia de la antigua Corte Federal de 24 de febrero de 1956, en *Gaceta Forense*, 2ª Etapa, N° 11, 1956, p. 28).

Pero además de estos límites sobre el cumplimiento de los requisitos de legalidad ordinarios del acto administrativo, la jurisprudencia ha tomado en consideración especialmente, los límites impuestos al poder discrecional en la determinación y forma de apreciación del presupuesto de hecho del acto y en la determinación de la finalidad del mismo. Es necesario aquí, prestar atención especial a estas tres limitaciones al poder discrecional derivadas también de la sumisión de la actividad administrativa al principio de la legalidad administrativa.

III. LIMITES AL PODER DISCRECIONAL EN LA DETERMINACION DEL PRESUPUESTO DE HECHO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Dentro de los elementos del acto administrativo está claramente de-

terminado el elemento fáctico, es decir, los presupuestos de hecho del acto que configuran el elemento denominado causa.

La determinación de los presupuestos de hecho del acto administrativo constituye una de las etapas que debe seguir la Administración para manifestar su voluntad. Debe dejarse claramente establecido sin embargo, que esta determinación de los presupuestos de hecho no comprende ningún elemento de apreciación ni juicio; se trata simplemente, de una constatación de los hechos que constituyen el presupuesto fáctico del acto.

Ahora bien, en esta determinación de los hechos, la Administración, aun encontrándose en ejercicio de un poder discrecional, debe ceñirse a determinados límites: en primer lugar, debe comprobar los presupuestos de hecho del acto; en segundo lugar, los hechos deben ser ciertos y no falsos; y en tercer lugar, los hechos han de ser calificados concretamente. Veamos estos tres límites al poder discrecional en materia de determinación del elemento causa en el acto administrativo.

1. *La comprobación de los hechos*

La jurisprudencia administrativa ha determinado que las decisiones administrativas se hayan condicionadas por la *comprobación previa* de las circunstancias de hecho previstas en la norma, claramente estatuida para obligar a la Administración a someter sus actos, en cada caso, al precepto jurídico preexistente” (*Vid.* sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 22 de mayo de 1963, en *Gaceta Forense*, N° 40, 1965, p. 237).

Es de destacar uno de los “considerandos” de la decisión a que se ha hecho referencia, y que declaró la nulidad de un acto administrativo revocatorio de otro por el cual se concedió la nacionalidad venezolana a una extranjera, por no haberse comprobado suficientemente los hechos en que se fundaba la resolución ministerial: la Corte Suprema de Justicia, señaló: “Al no existir, como en efecto no existe, prueba alguna de los hechos que se imputan a la recurrente, la Resolución Ministerial resulta manifiestamente infundada y debe, en consecuencia, revocarse. A juicio de la Sala no es posible atribuir mérito probatorio a la nota que figura al folio 2 del expediente administrativo, con el membrete de la Dirección de Extranjeros y que aparentemente se ha tenido como fundamento para el empleo de la norma legal aplicada en la Resolución, pues dicha nota no hace legalmente fe respecto de los supuestos de hecho de la norma que se aplica. En efecto, en ella se dice que la nombrada ciudadana “continúa en actividades que van contra la moral y bue-

nas costumbres y ha burlado la buena fe del Despacho”; más no existe en el expediente administrativo, ningún elemento que acredite los hechos a que se contrae la referida nota, como sucedidos con posterioridad a la fecha en que le fue otorgada la nacionalidad. Conforme a estas consideraciones, la Resolución impugnada carece de toda eficacia legal, *por haberse fundado en hechos no comprobados* y porque al dictarla, la autoridad administrativa actuó en forma no permitida por la rigidez del precepto legal” (*Idem*).

Por tanto, uno de los límites del poder discrecional en cuanto a la determinación de los presupuestos de hecho del acto administrativo, es la necesaria comprobación de dichas circunstancias de hecho por la Administración. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en sentencia de 8 de junio de 1964 ha sostenido lo siguiente:

“Observa la Corte, que en el acto administrativo a que se concreta la Resolución ministerial cuya nulidad se ha demandado, el funcionario de la Administración Pública (Ministerio de Fomento) ha obrado en la esfera de sus atribuciones al dictar la Resolución, y desde este punto de vista su decisión es inobjetable, pero no sucede lo mismo cuando se examina el aspecto formal de su actuación administrativa, lo que por serlo, *no le eximía de la obligación de juzgar conforme a lo probado en el expediente*, de suerte que el supuesto de la norma legal guardara correspondencia con los hechos, no estándole permitido en ningún caso dar por probados los hechos con los solos elementos aportados por la gestión oficial, de indiscutible valor cuando ella es conforme con la realidad, pero igualmente revisable o descartable si se comprueba por otros medios de autos que la prueba final no es verdadera. Es tan rigurosa la exigencia de la ley a este respecto, que *la discrecionalidad en la apreciación de los hechos en un caso determinado* de parte del funcionario, con todo y estar revestida de cierta amplitud dentro del marco de la ley, *nunca aquélla puede conducir a la arbitrariedad*. Si esto ocurre, el acto administrativo es irregular por vicio de ilegalidad”. (Véase en *Gaceta Forense*, N° 44, 1964, pp. 120-121).

La comprobación exacta de los presupuestos de hecho del acto, evita, por otra parte, el llamado error de hecho que puede ser controlado también jurisdiccionalmente y que consiste simplemente en el falso conocimiento de la realidad.

En este sentido la jurisprudencia ha señalado al decidir sobre la impugnación de un acto administrativo que contenía un error de cálculo,

acordando su nulidad, que "el error en que incurre la Resolución ministerial impugnada, equivale a *falta de adecuación entre el supuesto legal y la realidad*, de allí que el resultado obtenido haya sido *inexacto*", por lo que resultó procedente el recurso de nulidad solicitado. (*Vid.* sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 3 de julio de 1961 en GF, 2ª Etapa, N° 33, 1961, p. 20).

2. *La Calificación de los presupuestos de hecho*

Por otra parte, dentro del proceso lógico de formación del acto administrativo, la Administración, después de haber constatado y comprobado los presupuestos de hecho, debe proceder a la sumisión de los hechos al presupuesto de derecho, es decir, a la norma que autoriza su actuación. Esto es lo que se ha llamado calificación jurídica de los hechos como otro de los límites de la potestad discrecional, y que tiene su control jurisdiccional en el llamado abuso o exceso de poder por la jurisprudencia venezolana, equivalente a la tergiversación de los hechos y al falso supuesto.

En este sentido la jurisprudencia indica que "si la Administración, sin violar un precepto legal, realiza un acto en el que altere la verdad que sirve de presupuesto a éste, no podría ciertamente decirse que ha cometido una efectiva transgresión de la Constitución o de la ley positiva...; pero no puede caber duda de que el acto así cumplido está gravemente viciado por exceso de poder. *La potestad discrecional del funcionario administrativo, lo mismo que la del juez, no puede traspasar los lindes de la verdad y de la equidad*" (*Vid.* sentencia de la antigua Corte Federal de 9 de agosto de 1957 en GF, 2ª Etapa, N° 17, 1957, p. 136).

Por tanto, los límites del poder discrecional y la posibilidad de control no se limitan a la posible transgresión de normas constitucionales o legales expresas, sino que abarca también la necesidad de que el funcionario, aun en el caso de darle cumplimiento estricto a la norma escrita, ley positiva o precepto legal expreso, en la aplicación de ese precepto legal, no tergiverse los presupuestos de hecho que autorizan su actuación. En este sentido, puede controlarse jurisdiccionalmente el poder discrecional —pues de no ser así imperaría en todo caso el arbitrio del funcionario sin remedio alguno—, cuando la Administración dicte un acto administrativo falseando el lógico y verdadero presupuesto del mismo. Asimismo, se considera dictado el acto con tergiversación de los hechos, no sólo en el caso extremo de que el acto se funde sobre el presupuesto de la existencia o inexistencia de hechos que resulten inexis-

tentes o existentes, sino también basta con que en su realidad tales hechos sean sustancialmente distintos a como son aprehendidos por la autoridad administrativa; es decir, cuando ésta, realizando un error de método, no considere debidamente elementos esenciales o dé, por lo contrario, excesiva importancia a elementos accesorios.

La función de calificación de los hechos y sus límites es ciertamente, una actividad reglada y por tanto controlada en todos los actos administrativos. Sin embargo, su verdadera relevancia se particulariza en relación con la actividad discrecional. Además, debe señalarse que la jurisprudencia ha destacado que este vicio del acto administrativo por falsa calificación de los hechos, consiste en "hacer *uso indebido* del poder que es atribuido al funcionario, independientemente del fin logrado, bien porque se tergiverse la verdad procesal denudándose los hechos, o bien por cualquier otra causa" (*Vid.* sentencia de la antigua Corte Federal de 9 de agosto de 1957 en GF., 2ª Etapa, N° 17, 1957, p. 135), lo que conlleva un cierto elemento subjetivo de valoración intelectual por parte de la Administración. Esto distingue por otra parte, a la calificación de los hechos y su vicio, la tergiversación de los mismos, de la comprobación de los hechos y su vicio, el error de hecho.

3. *El problema de los conceptos jurídicos indeterminados*

Por último, y dentro del proceso de calificación de los hechos, debe destacarse la reducción a la discrecionalidad elaborada por los juristas alemanes, realizada por los denominados "conceptos jurídicos indeterminados" o "nociones jurídicas imprecisas". (Véase E. Forsthoff: *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pp. 123 y ss.).

En efecto, partiendo del principio de la legalidad y de que la ley regula en todo caso la actividad administrativa, tal regulación puede hacerse de una manera más o menos indeterminada, por ejemplo, cuando se utilizan expresiones como justo precio, urgencia, etc. Estos son conceptos jurídicos indeterminados, en el sentido de que la medida concreta para la aplicación de los mismos en un caso particular, no nos la resuelve o determina con exactitud la propia ley que los ha creado y de cuya aplicación se trata. Tradicionalmente se admitía que la calificación de los hechos, en estos casos indeterminados, encajaba dentro de la discrecionalidad. Sin embargo, con la nueva técnica de los conceptos jurídicos indeterminados se ha reducido nuevamente la discrecionalidad y se le ha establecido un nuevo límite.

La diferencia entre la discrecionalidad y la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados estriba, como mínimo, en los siguientes puntos: En la discrecionalidad auténtica la Administración es libre de elegir entre varias posibilidades, y cualquier solución que adopte dentro de ellas es, en principio, jurídicamente irreprochable; en el supuesto de los conceptos jurídicos indeterminados la elección no es libre, sino que se trata de la aplicación de la ley a un caso concreto y que admite sólo una solución justa. Por ejemplo, la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal establece la necesidad de demoler o modificar, según el caso, las edificaciones que "amenacen o se encuentren en ruina", lo que configura un concepto jurídico indeterminado. Ante una edificación determinada no cabe más que una sola solución justa: la edificación se encuentra en ruina o no. Esta determinación, es claro, no puede ser objeto de una facultad discrecional.

Existe además, otra diferencia entre la discrecionalidad y los conceptos jurídicos indeterminados. En la discrecionalidad la operación que debe realizar la Administración es de naturaleza *volitiva*; así, sucede cuando la ley faculta a la Administración para tomar una medida dentro de un límite máximo y mínimo claramente determinado. (*Vid.* Alejandro Nieto, "Reducción jurisdiccional de la discrecionalidad en materia disciplinaria", *RAP*, N° 44, Madrid, 1964, p. 154; y sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 12 de diciembre de 1963 en *Gaceta Oficial*, N° 27.344 de 13 de enero de 1964). En cambio, en el caso de los conceptos jurídicos indeterminados la operación que realiza la Administración es de naturaleza *intelectiva*: la Administración *crea, juzga* que la edificación amenaza ruina. Tal distinción provoca efectos importantes: mientras en el primer caso no hay posibilidad de controlar esa voluntad puesto que la ley la ha atribuido expresamente, en el segundo caso siempre cabe la posibilidad de que la Administración se haya equivocado en su juicio, y tal error puede ser controlado y corregido por los tribunales.

IV. LIMITES AL PODER DISCRECIONAL EN LA FINALIDAD PERSEGUIDA POR EL LEGISLADOR

Tal como lo ha destacado la jurisprudencia, "la subordinación (de los actos administrativos) a la equidad y a la verdad significa que el funcionario o la administración no pueden en modo alguno salirse de los fines que con la norma legal se persiguen, aun en el supuesto de que estén en función las facultades discrecionales del Poder Público" (*Vid.*

sentencia de la antigua Corte Federal de 9 de agosto de 1957 en *GF*, 2ª Etapa, N° 17, 1957, p. 135).

Por tanto, otro de los elementos reglados del acto administrativo que ha contribuido eficazmente a la fijación de los límites del poder discrecional, es este de la finalidad perseguida. Por ello ha recalcado la jurisprudencia que la "discrecionalidad no implica arbitrariedad ni injusticia puesto que la administración nacional, estatal o municipal, no obra en pura conformidad a su elección, sino en virtud y como consecuencia de su capacidad condicionada por su *fin*". (*Vid.* sentencia de la antigua Corte Federal de 24 de febrero de 1956, *GF*, 2ª Etapa, N° 11, 1956, p. 28).

El control de este límite ha sido denominado, en cuanto produce un vicio en los actos administrativos que lo traspasen, como *desviación de poder* según la terminología acuñada en el derecho francés y recibida en casi todos los ordenamientos jurídicos modernos (Art. 206 de la Constitución).

La desviación de poder, por tanto, "surge cuando la Administración usa de sus poderes con finalidades distintas a aquellas determinadas en la ley". (Sentencia de la antigua Corte Federal de 2 de junio de 1958 en *GF*, 2ª Etapa, N° 20, 1958, p. 99), y su configuración es sencilla: la Administración está obligada a realizar su actividad no sólo respondiendo a un fin público o social buscado —lo que no sucede cuando obra por un fin privado—, sino que, dentro de tal concepto genérico, debe actuar precisamente el *fin específico* por el que le son concedidas las facultades determinadas que ejercita en el supuesto concreto. (*Vid.*, sentencia de la antigua Corte Federal de 17 de julio de 1953 en *GF*, 2ª Etapa, N° 1, 1953, p. 153).

En consecuencia la desviación de poder no sólo se presenta como resultado de la obtención de un fin extraño al interés general, sino también como resultado de la obtención de un fin que, sin ser extraño al interés general, no es la manifestación del interés general por el que la autoridad administrativa ha recibido los poderes que ejercita. En este sentido, las autoridades administrativas no pueden obrar *ad-libitum* cuando están de por medio los derechos de los administrados, y los actos administrativos pueden adolecer de vicios que acarreen su nulidad, aun cuando tales actos no violen los preceptos constitucionales o legales y con ellos no usurpe atribuciones el funcionario que los profiere. Entre estos vicios está la desviación de poder, pues el acto administrativo "aun siendo dictado por quien está facultado para hacerlo y en forma tal que

aparece subordinado a la ley, en su espíritu o en el fondo es realmente *contrario a la finalidad del servicio público o de los principios que informan la función administrativa*". (Vid. sentencia de la antigua Corte Federal de 28 de septiembre de 1954 en *GF*, 2, Etapa, N° 5, 1954, p. 218).

La actividad administrativa en el Estado de Derecho, se ha señalado en la misma sentencia, está condicionada por la ley a la *obtención de determinados resultados*; por ello no puede la administración pública procurar resultados distintos de los perseguidos por el legislador "aun cuando aquéllos respondan a las más estrictas licitud y moralidad pues lo que se busca es el logro de determinado fin" que no puede ser desviado por ningún motivo, así sea plausible éste.

En consecuencia, este elemento reglado de la finalidad de la actuación administrativa, viene a ser otro de los límites impuestos al poder discrecional por el principio de la legalidad administrativa.

V. LIMITES AL PODER DISCRECIONAL DERIVADOS DE LA FORMA DE APRECIACION DE LOS HECHOS

La jurisprudencia en Venezuela ha sido constante en determinar que la facultad de apreciar las circunstancias en punto a oportunidad y conveniencia o la libertad de apreciación de los hechos por la autoridad administrativa que le deja a la ley, no es controlable jurisdiccionalmente y por tanto no tiene límites que permitan dicho control. Esta ha sido por otra parte la opinión general de la doctrina. (Eloy Lares Martínez. *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1963, p. 128. Asimismo nuestro libro *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venevolana*, Caracas, 1964, p. 56).

En este sentido la antigua Corte Federal ha determinado que "es de la naturaleza de todo acto realizado en ejercicio de una facultad discrecional, el que no pueda ser revisado o anulado por otro poder en lo que se refiere al *mérito* o fondo. Esta conclusión resulta evidente, porque de lo contrario, esa facultad discrecional no sería tal, ni propia de un poder". (Vid. sentencia de la antigua Corte Federal de 6 de noviembre de 1958 en *GF*, 2ª Etapa, N° 22, 1958, p. 134).

Asimismo la jurisprudencia ha señalado que en los actos discrecionales "atendiendo a necesidades de la Administración Pública, la autoridad administrativa, en muchos casos *apreciará* hechos pasados o consecuencias futuras, y para ello *dispondrá de cierta libertad de aprecia-*

ción, sin que quiera significar esto que proceda arbitrariamente. (*Vid.* sentencia de la antigua Corte Federal de 26 de noviembre de 1959 en *GF*, 2ª Etapa, Nº 26, p. 125).

Ahora bien, ante esta libertad de apreciación otorgada a la Administración por la ley, ¿cabe algún límite y por tanto, algún control? Consideramos que el verdadero problema de los límites del poder discrecional es aquí donde se plantea auténticamente, ya que las anteriores consideraciones sobre los límites impuestos por el principio de la legalidad administrativa, buscaban realmente delimitar el campo de la discrecionalidad.

A la pregunta anterior parecería que debe responderse, a primera vista, en forma negativa, pues si la norma jurídica autoriza a la Administración "para ejecutar y hacer ejecutar las medidas que juzgue necesarias" en un caso concreto, ello indica que da por buena cualquier solución que adopte la Administración.

Sin embargo, *la forma de ejercer esa libertad de apreciación de los presupuestos de hecho* en cuanto a la oportunidad y conveniencia de un acto, sí pueden ser controladas por la autoridad judicial competente, y por tanto, sí tiene límites. Estos límites están constituidos por los Principios Generales del Derecho. En efecto, ya hace más de tres décadas uno de nuestros grandes y clásicos tratadistas, J. M. Hernández Ron, señalaba que "la acción administrativa se puede considerar como discrecional, cuando se realiza según la libre apreciación de las circunstancias que, *con sujeción siempre a la Equidad y a los Principios Generales del Derecho*, hará la Administración". ("La Potestad Administrativa discrecional", *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, Nº 35-36, Caracas, 1947, p. 8). Por tanto, la facultad de ejercer una actividad administrativa en forma discrecional, está limitada por los Principios Generales del Derecho y puede suponer un control jurisdiccional.

Los límites impuestos a la forma de apreciación de los hechos en el ejercicio del poder discrecional por los principios generales del derecho son extensos. Entre esos principios generales se encuentran el principio de la injusticia manifiesta, el de la racionalidad, el de la buena fe, el de la proporcionalidad de los medios a fines, el de la igualdad, y en general todos los principios derivados de los derechos y libertades fundamentales de las personas, puesto que es evidente que la Administración no puede, en nombre de sus facultades discrecionales, violar principios constitucionales consagrados como base entera de la organización social y del orden jurídico.

Es precisamente por los límites impuestos al ejercicio de los poderes discrecionales derivados de los principios generales del derecho por lo que se afirma que "la discrecionalidad no es arbitrariedad" en forma reiterada por la jurisprudencia. (Véase las sentencias en nuestro trabajo "El poder direccional en la jurisprudencia administrativa venezolana" en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 28, Caracas, 1964).

Veamos los diversos límites señalados por la jurisprudencia venezolana al ejercicio del poder discrecional y que pueden considerarse como principios generales del derecho, es decir, como aquellos principios fundamentales de la misma legislación positiva, que no se encuentran escritos en ninguna ley, pero que son los presupuestos lógicos necesarios de las distintas normas legislativas, de los cuales deben deducirse exclusivamente en fuerza de la abstracción.

1. *El Principio de la Racionalidad*

En sentencia de la Corte Federal de 6 de noviembre de 1958 se expresó que "El uso del verbo "poder", en la oración "podrá reducir las penas", del texto copiado, indica que se está en presencia de una facultad discrecional de la Administración Pública. Poder es tener la facultad o el medio de hacer una cosa, y facultad, el derecho —no el deber ni la obligación—, de hacer una cosa. El Código de Procedimiento Civil, en su artículo 13, da la interpretación jurídica de este verbo, que bien puede aplicarse, no sólo en las actuaciones judiciales, sino en general. Cuando la ley dice: "El Juez o Tribunal puede o podrá", se entiende que lo autoriza para obrar según su prudente arbitrio, consultando lo más equitativo o *racional*, en obsequio de la justicia y de la imparcialidad". (Vid. sentencia de la antigua Corte Federal de 6 de noviembre de 1958 en *GF*, 2ª Etapa, N° 22, 1958, p. 133).

En otra decisión referente a las limitaciones a la libertad de cultos que, por otra parte, están sometidos a la suprema inspección de la Administración, la antigua Corte Federal señaló que "esa inspección o vigilancia no es puramente contemplativa, sino que implica la facultad de tomar medidas que a juicio del Ejecutivo Nacional aconsejan los superiores intereses de la Nación, materiales, morales, políticos, industriales, patrióticos o de cualquier otra índole racional y justa". (Véase sentencia de la antigua Corte Federal de 2 de febrero de 1953, en *GF*, N° 1, 1953, pp. 17 a 21). En este mismo sentido la antigua Corte Federal y de Casación, en sentencia de 7 de diciembre de 1937 señaló: "Cuando la ley no establece esas formas especiales para el acto, sino que únicamente establece la facultad de cumplir el funcionario tal o cual acto, la forma de

expresión de la voluntad de la administración pública, puede hacerse en las condiciones que juzgue más *conveniente y racional* el funcionario público, siempre que, esa forma de expresión, demuestre claramente la voluntad de la Administración". (Véase en *Memoria* de 1938, Tomo I, p. 374).

Por tanto, uno de los límites del ejercicio de la libertad de apreciación que implica el poder discrecional, es que éste se ejerza *racionalmente*, lo que no es sino una consecuencia de ese principio que impone a la Administración una actuación lógica y congruente. La irracionalidad y la ilogicidad aparecen entonces como una falta de consecuencia y de nexos lógicos entre las distintas partes que forman el acto administrativo, siempre que no sea la ley la que determine su estructura. En este sentido habría ilogicidad por contradicción en la propia motivación o en el propio dispositivo del acto o por falta de correspondencia entre la motivación y el dispositivo.

Ahora bien, la racionalidad de la actuación de la Administración se exige, particularmente, en cuanto a la oportunidad de actuar y en el apoyo técnico que requiera la actuación.

A. *La racionalidad en la oportunidad de obrar*

En efecto, uno de los supuestos que requiere la racionalidad en el ejercicio de la facultad discrecional es la oportunidad de obrar. Si bien es típico de la discrecionalidad que "la Administración no está sometida al cumplimiento de normas especiales en cuanto a la *oportunidad de obrar*. . . ello no quiere decir que ese obre al arbitrio. (*Vid.*, sentencia de la antigua Corte Federal de 17 de julio de 1953 en *GF*, 2ª Itapa, N° 1, 1953, p. 157), es decir, ello no quiere significar que en la elección de ese "momento" se pueda obrar irracionalmente. Por ejemplo, el Reglamento General de Alimentos establece que "corresponde al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social todo lo relacionado con la higiene de la alimentación, y en consecuencia. . . adoptar cualquier otra medida sanitaria que se considere conveniente para el mejoramiento de la alimentación en el país" (Art. 1º, ord. 10). Ello implica que la autoridad administrativa, para hacer uso de esa facultad discrecional cuando lo "considere conveniente", puede tomar cualquier medida sanitaria en vista del mejoramiento de la alimentación, pero siempre que ello sea oportuno. Y aquí hay que hablar de una oportunidad espacial y temporal. No sólo es necesario que el "momento" sea el congruente con la medida adoptada (la prohibición de importar carne de cerdo, aunque ésta haya sido tratada para destruir las triquinas, que disponga la autoridad sanitaria

porque existe temor de que esté contaminada, en virtud de un alto índice de la contaminación que presenta en un momento dado en el país de origen, debe hacerse cuando el "momento" lo exige, y no tiempo después, cuando el peligro de contaminación ha sido erradicado), sino que también debe esa apreciación de la oportunidad tener una referencia espacial (prohibición de importar carne de cerdo de un país dado donde existe alto índice de contaminación, y no prohibición general de importación respecto a todos los países). En este sentido la jurisprudencia ha determinado que los actos administrativos discrecionales implican "un juicio técnico lógico de los hechos, soberanamente apreciados a través de las respectivas normas jurídicas". (Vid. sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 3 de julio de 1961 en *GF*, 2ª Etapa, N° 33, 1961, p. 14).

B. *La racionalidad técnica*

Por otra parte, el poder discrecional debe ser utilizado técnicamente para que sea racional. Es muy clara en este sentido una norma del Reglamento General de Alimentos citado, única en nuestro derecho positivo, que establece en su artículo 2º: "Cuando en este Reglamento se deja alguna medida, reglamentación o providencia, a juicio de la autoridad sanitaria, se entiende que tal medida, reglamentación o providencia debe estar fundada en principios, normas, directrices o apreciaciones de carácter científico o técnico y de ninguna manera podrá ser el resultado de una actuación arbitraria". Este es otro de los límites impuestos al ejercicio del Poder discrecional: éste debe ser usado técnicamente por la autoridad administrativa: La prohibición de utilizar determinados utensilios en la elaboración de alimentos debe estar fundada en razones de carácter técnico, es decir, que del análisis del utensilio se ha comprobado científicamente que contiene sustancias capaces de alterar el alimento.

Claro está, no nos referimos a la llamada "discrecionalidad técnica" que no es controlable jurisdiccionalmente pues se trata de cuestiones que han de resolverse a la vista de un juicio técnico emitido por un órgano especializado de la Administración. En estos casos se trata de una "cuestión de mera apreciación, en la cual la autoridad administrativa es precisamente la más autorizada en virtud de su especialización". (Vid. sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 13 de diciembre de 1962, en *GF*, N° 38, 1962, p. 276).

2. *El Principio de la Justicia*

Pero además de la exigencia de que el acto administrativo discre-

cional sea racional, la jurisprudencia en distintas decisiones ha exigido que sea *justo*. El poder discrecional está dado a la autoridad administrativa para que ésta obre "según su precedente arbitrio, consultando lo más equitativo o racional, en obsequio de la *justicia y de la imparcialidad*". (Vid. sentencia de la antigua Corte Federal de 6 de noviembre de 1958, en *GF*, 2ª Etapa, N° 22, 1958, p. 132). Por ello la "discrecionalidad no implica arbitrariedad ni *injusticia*" y en todo caso, la potestad discrecional del funcionario administrativo, "no puede traspasar los lindes de la verdad y de la equidad". (Vid. sentencias de la antigua Corte Federal de 24 de febrero de 1956 en *GF*, 2ª Etapa, N° 11, 1956, p. 28, y de 9 de agosto de 1957 en *GF*, 2ª Etapa, N° 17, 1957, p. 135).

En este sentido, puede ser controlada jurisdiccionalmente la falta de equidad manifiesta o "iniquidad manifiesta" en los actos discrecionales, así como también su injusticia manifiesta.

En esta forma el principio de la equidad como integrante del más amplio de justicia funciona al lado de la libertad de apreciar la oportunidad, "como uno de los principios inspiradores para la obtención del mejor contenido del acto, tratando que la autoridad administrativa elija entre las diversas soluciones la más equitativa, la mejor que respete los intereses de la Administración y de los administrados". (M. M. Diez, *El acto administrativo*, Buenos Aires, 1956, p. 198).

Por otra parte, el acto administrativo discrecional no puede crear situaciones manifiestamente injustas. Clásico es el ejemplo de la jurisprudencia italiana, por el cual se "anulaba un acto administrativo de remoción por escaso rendimiento de un ferroviario, cuya capacidad había sido notablemente disminuida a causa del servicio" (S. Martín-Retortillo Baquer, "El exceso de poder como vicio del acto administrativo" en *RAP*, N° 23, Madrid, 1957, p. 149), lo que producía una situación *manifiestamente* injusta.

3. *El Principio de la Igualdad*

Hemos señalado que la jurisprudencia venezolana ha puntualizado que la consagración en la ley de facultades discrecionales para que un funcionario público actúe, es hecha además, para que éste obre "según su *prudente arbitrio*, consultando lo más equitativo y racional, en obsequio de la *justicia y de la imparcialidad*". (Vid. sentencia de la antigua Corte Federal de 6 de noviembre de 1958, en *GF*, 2ª Etapa, N° 22, 1958, p. 133. Por otra parte véase auto de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Federal, de 4 de noviembre de 1949, en *GF*, 1ª Etapa, N° 3,

1949, p. 94). Por tanto, otro de los límites impuestos al ejercicio del poder discrecional es el que se deriva del principio de la igualdad que impide los tratamientos de favor de parte de la autoridad administrativa en relación a los administrados. Hay en este sentido, igualdad, cuando se toman las mismas medidas en condiciones parecidas o análogas; por el contrario, no hay igualdad —hay desigualdad y parcialidad— cuando en las mismas condiciones se niega a un administrado lo que se ha acordado a otro.

El principio de la igualdad, aunque de rango constitucional (Preámbulo y Artículo 61 de la Constitución) y por tanto, aplicable a todas las actuaciones del Estado, ofrece especial interés en cuanto límite del poder discrecional, pues el ejercicio de éste debe adecuarse especialmente a las exigencias de este principio. De ahí que se haya hablado de la "irracionalidad de la desigualdad". (J. F. Linares, *Poder discrecional administrativo (Arbitrio Administrativo)*, Buenos Aires, 1958, pp. 197 y 229).

Existe entonces desigualdad y el acto así dictado puede ser controlado jurisdiccionalmente, cuando surge de la actuación administrativa un disparate trato de dos o más casos, pese a no existir sustancial diferencia de circunstancias de hecho; o dicho de otro modo, cuando la actividad administrativa ha discriminado entre supuestos similares, dando a unos y a otros, no obstante su esencial identidad, tratamientos distintos. Por ejemplo, hay evidentemente un trato desigual si frente a dos propietarios de edificaciones en igualdad de situaciones de peligro, es decir que ambas amenazan ruina, se ordena, por la autoridad administrativa, a uno la demolición, y no al otro; o se ordena a uno de ellos con ciertas modalidades lesivas y que no se imponen al otro.

La aplicación del Principio de la Igualdad como límite del poder discrecional, tiene riquísimas posibilidades, y entre éstas, especialmente, la sujeción a los precedentes. Se admite, en efecto, que la contradicción de un acto administrativo con otro anterior emanado en circunstancias análogas produce la violación del principio de la igualdad y como consecuencia, dicho acto, puede ser controlado en ello por la jurisdicción contencioso-administrativa. No hay duda que esta forma de control ofrece máximas posibilidades, pues la Administración, frente a supuestos idénticos, no debe sino decidir, en forma también idéntica, entendiéndose, sin embargo, que el precedente no vincula a la Administración con el rango de fuente de derecho.

4. *El Principio de la Proporcionalidad*

Por último, la jurisprudencia ha señalado expresamente que "el fun-

cionario al obrar discrecionalmente, tiene que hacerlo... marcando la exacta correspondencia entre el fin perseguido y los medios utilizables (medio que ofrece la técnica de su actividad)". (*Vid.* sentencia de la antigua Corte Federal de 24 de febrero de 1956, en *GF*, Etapa N° 11, 1956, p. 28). Se trata de la aplicación del principio de la proporcionalidad de medios a fines como límite del poder discrecional. En este sentido, la desproporcionalidad entre los fines perseguidos y los medios utilizados puede también ser controlada jurisdiccionalmente. Esa situación puede plantearse en casos como el siguiente: un alumno comete una falta de poca entidad (contestar de mala forma a un profesor); no se discute el hecho considerado en sí mismo ni la Ley de Universidades precisa una sanción específica; aunque el poder disciplinario, en principio, es discrecional, pues deja la aplicación de las posibles sanciones (desde la amonestación a la expulsión) a la apreciación de la gravedad de la falta, no podría expulsarle al alumno de la Universidad, porque tal sanción sería *manifiestamente excesiva*, configurando una arbitrariedad.

VI. CONCLUSION: LA DISCRECIONALIDAD NO IMPLICA ARBITRARIEDAD

Luego de analizados los límites impuestos al ejercicio del poder discrecional por el Principio de la legalidad administrativa y por los Principios generales del Derecho en especial, la conclusión no puede ser otra que la reiterada de la jurisprudencia: "*la discrecionalidad no implica arbitrariedad*".

Así la Administración, cuando realiza una determinada actividad en ejercicio del poder discrecional, su actuación, además de estar enmarcada dentro de los requisitos legales generales, debe ser racional, justa, igual y proporcional, pues de lo contrario, sería arbitraria, es decir, irracional, injusta, desigual o desproporcionada, lo que produciría la posibilidad de ser controlada jurisdiccionalmente por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ahora bien, una de las formas que han utilizado los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para hacer realmente efectivos esos límites impuestos al poder discrecional, y, por tanto, para lograr un exacto control sobre los actos discrecionales que traspasen esos límites, ha sido la de exigir, como principio general, la necesaria motivación, especialmente, de dichos actos discrecionales.

Es de destacar la sentencia de 9 de agosto de 1957 de la Corte Federal donde se estableció lo siguiente: "Entre los elementos integrantes

del acto administrativo están el motivo y la forma... Pues bien, el motivo del acto administrativo es, como lo enseña la doctrina, el antecedente que lo provoca. Un acto administrativo se integra con tal elemento cuando exista previa y realmente una situación legal o de *hecho*, cuando esa situación es la que el legislador ha previsto con miras a la actuación administrativa. De allí que, vinculado o *discrecional* el Poder de la Administración Pública, cuando están de por medio el interés colectivo y los derechos subjetivos de los administrados, todo acto administrativo, máxime si es revocatorio de uno proferido por el inferior jerárquico, *ha de ser motivado*, o mejor dicho, *fundamentado* con los razonamientos en que se apoya... En este orden de ideas, la forma del acto en lo tocante a la *motivación* del mismo, ha llegado a considerarse *sustancial*, en razón de que *la ausencia de fundamentos abre amplio campo al arbitrio del funcionario*... Los actos administrativos deben expresar concretamente la *causa o motivo que los inspira como condición de validez*... De otra parte, la motivación del acto dictado por la Administración no sólo es conveniente como justificativo de la acción administrativa, sino como *medio de permitir el control jurisdiccional sobre la exactitud de los motivos y su correspondencia con los textos legales en que se funda el acto*". (Vid. sentencia de la antigua *Corte Federal* de 9 de agosto de 1957, en GF, 2ª Etapa, N° 17, 1957, pp. 132 y ss.).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS § 11

En relación al Poder discrecional y sus límites, hemos seguido básicamente, lo expuesto en:

ALLAN-R. BREWER-CARÍAS: "Los límites al poder discrecional de las autoridades administrativas" en *Ponencias Venezolanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado* (Uppsala, 1966), UCV, Caracas, 1966, pp. 225 a 279; y en *Revista de la Facultad de Derecho, UCAB*, N° 2, Caracas, 1966, pp. 9 a 35.

Sobre este tema, véase, además:

ALLAN-R. BREWER-CARÍAS: "El poder discrecional en la jurisprudencia administrativa venezolana" en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 28, Caracas, 1964, pp. 187 a 194; y *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, pp. 52 a 57.

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *La lucha contra las inmunidades de poder*, Madrid, 1979; y "La lucha contra las inmunidades de poder en el Derecho Administrativo" en *Revista de Administración Pública*, N° 38, Madrid, 1962, pp. 159 a 205.

- J. M. HERNÁNDEZ RON: "La potestad discrecional y la teoría de la autolimitación de poderes" en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, Nos. 30-31, Caracas, 1942, pp. 5 y ss.; y "La potestad administrativa y discrecional" en *Idem*, Nos. 35-36, pp. 8 y ss.
- JUAN F. LINARES: *Poder discrecional administrativo (Arbitrio Administrativo)*, Buenos Aires, 1958.
- LAUREANO LÓPEZ RODÓ: "Le pouvoir discrétionnaire de l'Administration", en *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, N° 3, Paris, 1953, pp. 579 y ss.
- SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO B.: "El exceso de poder como vicio del acto administrativo", en *Revista de Administración Pública*, N° 23, Madrid, 1957, pp. 83 a 178.
- VELI MERIKOSKI: *Le pouvoir discrétionnaire de l'Administration*, Bruselas, 1958.
- ALEJANDRO NIETO G.: "Reducción jurisdiccional de la discrecionalidad en materia disciplinaria" en *Revista de Administración Pública*, N° 44, Madrid, 1964, pp. 153 y ss.
- FERNANDO SÁINZ MORENO: *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid, 1976.
- J. C. VENEZIA: *Le pouvoir discrétionnaire*, Paris, 1959.

§ 12. *LAS PERSONAS JURIDICAS EN EL CAMPO ADMINISTRATIVO*

I. INTRODUCCION

El Estado, en el mundo del derecho, sin duda, es un sujeto de derecho en el sentido de que puede ser titular de derechos y obligaciones y puede entrar en relación jurídica con otros sujetos de derecho y con los particulares. Para ello, el ordenamiento jurídico le reconoce al Estado, personalidad jurídica.

Tratándose de un Estado Federal, la personalidad jurídica del Estado, sin embargo, no es una sino múltiple, consecuencia de la descentralización político-territorial: se distingue, así, a la República, como persona jurídica nacional; a los Estados federados, con personalidad jurídica propia; y a los Municipios, como entidades políticas primarias y autónomas dentro de la organización nacional, con personalidad jurídica, también propia, y distinta de la de las otras entidades territoriales mencionadas. A través de estas personas jurídicas es que actúa la Administración Pública, distinguiéndose así, una Administración Pública Nacional, una Administración de los Estados y una Administración Municipal.

Además, en el campo administrativo, estas personas político-territoriales han venido creando en virtud de autorización constitucional y legal otras personas jurídicas como medio para descentralizar servicios y actividades estatales: institutos autónomos y empresas del Estado.

Todos estos entes que conforman el "Estado" en genérico, como se dijo, tienen personalidad jurídica, es decir, son sujetos de derecho y como tales, susceptibles de ser titulares de derechos y obligaciones, como lo son las personas naturales (seres humanos) y las personas jurídicas constituidas por los particulares (fundaciones, sociedades civiles, sociedades mercantiles).

Ahora bien, ¿puede decirse que el primer grupo de personas por pertenecer al ámbito de lo público, son "personas públicas", que pode-

mos contraponer a las "personas privadas" que serían las creadas por los particulares? Esta puede considerarse como una distinción de las personas jurídicas, que pudo tener aplicación hasta comienzos de este siglo, cuando no existía la diversidad de entes administrativos que funcionan en la Administración Pública contemporánea.

Sin embargo el universo de las entidades que con personalidad jurídica actúan en el mundo contemporáneo, no hay duda que la clásica distinción entre personas públicas y personas privadas resulta insuficiente para clasificarlas. El proceso de publicización del campo de lo privado tan característico de la ruptura de los moldes clásicos del Estado liberal abstencionista; y la privatización jurídica del campo de lo público por la tendencia creciente del Estado de despojarse de su imperium, han provocado la obsolescencia y, a veces, imposibilidad de aquella distinción otrora simple. En efecto, esa distinción identificaba la persona pública con las organizaciones integradas al Estado (inicialmente las personas territoriales y posteriormente los establecimientos públicos) que adoptaban solamente las formas jurídicas originarias del derecho público (instituto autónomo, por ejemplo) y que, como consecuencia, estaban regidas por el derecho público; y en el mismo sentido, identificaba a las personas privadas con las organizaciones establecidas por los particulares (sociedades y fundaciones) que adoptaban solamente las formas jurídicas originarias del derecho privado (compañía anónima, por ejemplo) y que, como consecuencia, estaban regidas por el derecho privado.

La realidad jurídica actual, por el contrario, muestra que esa distinción tradicional se ha roto totalmente, al menos en relación a los elementos que le daban sentido.

II. LA INTERAPLICACION DEL DERECHO PUBLICO Y DEL DERECHO PRIVADO A LOS DIVERSOS SUJETOS DE DERECHO

En efecto, y para comenzar por el último de los elementos de la distinción, no puede decirse en la actualidad, que el derecho público o el derecho privado sean el orden jurídico exclusivo de determinados sujetos de derecho: derecho público para sujetos estatales y derecho privado para los particulares.

En efecto, las personas jurídicas creadas por los particulares si bien están sometidas a una regulación que les es propia (derecho privado), ella ni es exclusiva ni excluyente. No es exclusiva pues el derecho privado se aplica sin discusión, en la actualidad, a todos los sujetos de derecho calificados usualmente como públicos, y en este sentido a en-

tidades tradicionalmente públicas como las personas político-territoriales, en campos como el de la responsabilidad administrativa, por ejemplo. Cuando el Estado era irresponsable, por supuesto, como sucedió en el absolutismo, para superar las injusticias que ello provocaba hubo que acudir a la ficción del Fisco que, como persona jurídica estatal, sí estaba sometida al derecho privado. Así surgió la doble personalidad del Estado (Estado-Nación y Estado-Persona-Fisco), superada desde el siglo pasado. El sometimiento del Estado al Derecho —Estado de Derecho— dio origen a la reafirmación de la personalidad única del Estado sometido tanto a normas de derecho público como de derecho privado.

Por otra parte, no es excluyente pues además de las normas de derecho privado que se aplican como normativa propia a los particulares y a sus organizaciones, también se aplican a éstos —que cada vez más se mueven bajo la sombra del Estado— normas de derecho público, otrora reservadas a los entes del Estado.

Por su parte, y bajo el otro ángulo, el derecho público tampoco es en la actualidad el cuerpo normativo exclusivo de las entidades públicas. La superación de las consecuencias de la consideración del Estado de Derecho como Estado Liberal-Abstencionista, mediante el desarrollo progresivo de mecanismos de intervención del Estado en la actividad de los particulares y de participación estatal en actividades netamente económicas, inclusive sin carácter subsidiario frente a aquéllos, ha provocado la aplicación sucesiva del derecho público a entidades de particulares, tal como ha sucedido en el campo financiero. ¿Quién duda, por ejemplo, que muchas veces un banco privado no está sometido a mayores controles y normas propias del derecho público, que muchas entidades autónomas del mismo Estado? El derecho público, por tanto, aun cuando es la normativa propia de las organizaciones del Estado, ni es exclusiva de ellas ni, como se dijo, excluye la aplicación a las mismas, de normas de derecho privado.

En la actualidad, por tanto, hay una interaplicación evidente de normas de derecho público y normas de derecho privado a todos los sujetos de derecho. Lo único válido, en este campo, es la constatación de que, generalmente, por la integración de los entes a la organización del Estado o por los fines de interés social que desarrollan los sujetos estatales o particulares, o al contrario, por el carácter exclusivamente particular y privado de los sujetos, habrá una preponderancia en el régimen jurídico de los mismos, de normas de derecho público o de normas de derecho privado. Sólo el análisis del derecho positivo en cada caso concreto permitirá establecer el ámbito y significado de dicha pre-

ponderancia; pero ello no arrojará ninguna luz sobre la naturaleza estatal o no estatal del sujeto o sobre la forma jurídica que se haya adoptado para que actúe en la vida jurídica.

Como consecuencia, los criterios que tratan de establecer una distinción entre personas públicas y personas privadas basados en "el régimen jurídico en que se mueven" (Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Montevideo, 1953, p. 175) o en el "régimen jurídico a que están sometidas dichas entidades" (Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1975, p. 350), ante la interacción permanente de las normas de derecho público y de derecho privado a los sujetos de derecho, en realidad no pueden tener valor como tales, pues a lo sumo lo que podrá resultar será una preponderancia de régimen jurídico de derecho público o de derecho privado. Esta preponderancia, en todo caso, resultará de la integración o no del ente a la estructura organizativa del Estado y de la forma jurídica adoptada para su personificación, y en todo caso, será una consecuencia proveniente del derecho positivo, y no la causa de una pretendida distinción.

III. LA VARIEDAD DE LAS FORMAS JURIDICAS ADOPTADAS PARA LOS SUJETOS DE DERECHO

Tal como se dijo, la distinción entre personas públicas y personas privadas entre otros factores, reposaba sobre la distinción de las formas jurídicas adoptadas: los entes públicos adoptan las formas jurídicas admitidas por el derecho público y los particulares, para actuar, utilizaban sólo las formas jurídicas reguladas y admitidas por el derecho privado. Así había una perfecta identificación entre la naturaleza del ente —pública o privada— con la forma jurídica adoptada —de derecho público o de derecho privado.

Ahora bien, cuando el Estado actuaba sólo bajo sus formas jurídicas político-territoriales (Nación, Estados-Provincias, Municipios-Comunas) no era difícil identificar las formas jurídico públicas con la naturaleza pública del ente; bajo esta misma orientación, cuando el Estado, a comienzos de siglo, comenzó a utilizar la personalidad jurídica no territorial para realizar actividades en forma indirecta (descentralización funcional), creó la figura jurídico-pública del "establecimiento público", recogida en nuestro derecho positivo (art. 538 del C. C.). Hasta aquí la identificación de persona pública con forma jurídico-personificada de derecho público era completa: las personas públicas tenían la forma

jurídica que el derecho positivo admitía como propias de las entidades estatales; en cambio, las personas privadas o particulares estaban revestidas de la forma jurídica que destinaba la legislación civil-mercantil para ellas: sociedades, asociaciones, fundaciones.

Sin embargo, esta identificación otrora absoluta, fue quebrantada en todos los países contemporáneos con motivo de los efectos de las crisis de la pre y postguerra. El derecho, sin duda, producto de la lucha de intereses, también ha sido y es producto de las crisis. Pues bien, aquellas crisis y sus componentes: intervención del Estado en la economía, nacionalizaciones, asunción o creación *ex novo* de empresas, provocaron que el Estado se saliera de sus moldes clásicos y acudiera a utilizar otras formas previstas en el Derecho positivo que los usos político-económicos habían reservado a los particulares: la forma societaria civil y mercantil, y la forma fundacional. Así aparecieron innumerables organizaciones del Estado —estatales— con formas jurídicas de derecho privado: sociedades mercantiles de capital totalmente público o mixto, asociaciones civiles y fundaciones en las cuales el Estado era el único fundador.

Como consecuencia de ello, no pudo sostenerse más que las formas jurídicas de las personas jurídicas se correspondía con la naturaleza de las mismas: públicas o privadas. La forma jurídica personificada consagrada en el derecho positivo adquirió así, su real sentido, el de una pura y simple *forma*, neutra, por tanto, en relación al contenido estatal o no de la organización, al carácter público o no de la actividad que esta pudiese realizar, o al régimen jurídico de derecho público o de derecho privado que pudiera serle aplicable.

Por otra parte, no sólo fue el Estado el que recurrió a formas anteriormente reservadas a los particulares, sino que el propio derecho positivo, desde antes, venía reconociendo a ciertas corporaciones privadas carácter de persona jurídica de derecho público, aun sin revestir las formas tradicionales del derecho positivo. Así, por ejemplo, a los Colegios profesionales se los reconoció como personas jurídicas de derecho público —corporaciones o establecimientos públicos corporativos— a pesar de estar constituidas por particulares —profesionales— que, por ello, teóricamente debían acudir a las formas tradicionales que el derecho les reservaba —asociaciones civiles—. (El artículo 4º de la Ley de Ejercicio del Periodismo que creó el más reciente Colegio Profesional en nuestro país se limitó a crear dicho Colegio “con personalidad jurídica y patrimonio propio”). Estas corporaciones, aun cuando se trata de asociaciones de particulares, no ha habido duda en considerar-

las siempre y tradicionalmente como personas de derecho público, aun cuando no integradas en la estructura general del Estado.

Como consecuencia de lo expuesto resulta con evidencia que no es posible identificar la persona pública o privada, como antes se hacía en base a la forma jurídica adoptada para operarla. Esta, la forma, no puede en la actualidad prejuzgar sobre la naturaleza —pública o privada o estatal o no estatal— del ente. El Estado, para realizar sus actividades, acude a formas originarias del derecho público (establecimientos públicos) o a formas originarias del derecho privado (sociedades mercantiles); y los particulares, por su parte, acuden normalmente a formas originarias del derecho privado, pero pueden acudir a formas originarias del derecho público (establecimientos públicos corporativos) o participar en ellas (establecimientos públicos asociativos).

En todo caso, y ello es incontestable, la forma jurídica regulada por el derecho positivo es un dato de extraordinaria importancia —como tal forma y exclusivamente como ella— para la comprensión de todo el fenómeno de la personalidad jurídica. De acuerdo a ello, las personas morales se clasifican en personas de derecho público (formas originarias del derecho público) o personas de derecho privado (formas originarias del derecho privado). Pero ello, como forma, no significa absolutamente nada ni sobre quién ni cómo las constituyen, ni sobre la naturaleza de la actividad que realizan —pública o privada—, ni sobre su integración o no a la estructura organizativa del Estado, ni sobre el régimen jurídico —público o privado— que preponderantemente les es aplicable.

En este sentido, por ejemplo, son personas jurídicas de derecho público en nuestro derecho positivo las siguientes: las personas político-territoriales (República, Estados federados, Municipalidades) y los establecimientos públicos (personas de derecho público no territoriales) corporativos (Colegios Profesionales, Universidades Nacionales), institucionales (Institutos Autónomos) y asociativos (el Banco Central de Venezuela, por ejemplo). Son personas jurídicas de derecho privado, al contrario, las asociaciones civiles (aun las creadas por el Estado), las sociedades mercantiles (aun las creadas por el Estado y donde éste sea único accionista) y las Fundaciones (aun las creadas por el Estado, y donde éste sea el único fundador). Frente a esta clasificación y a pesar de que la forma jurídica de la persona no prejuzga sobre el régimen jurídico que le es aplicable, existe, sin embargo, una *presunción* en relación a la preponderancia de este régimen: las personas jurídicas constituidas con formas jurídicas originarias del derecho público tienen

una presunción de preponderancia del derecho público en su régimen jurídico; al contrario, las personas jurídicas constituidas con formas jurídicas originarias del derecho privado, tienen una presunción de preponderancia del derecho privado en su régimen jurídico.

IV. LA INTEGRACION DE LOS DIVERSOS SUJETOS DE DERECHO A LA ORGANIZACION DEL ESTADO

Otra de las premisas de la formulación clásica de la distinción entre personas públicas y personas privadas era la integración o no de las mismas a la organización general del Estado, es decir, que formaran parte de lo que en general se denomina Administración Pública (directa o indirecta) del Estado. Las personas públicas, en esta forma, creadas con formas jurídicas de derecho público y con régimen de derecho público estaban integradas a la estructura del Estado y, por tanto, eran personas estatales; las personas privadas, en cambio, creadas por particulares, con formas jurídicas de derecho privado y sometidas a un régimen de derecho privado, no estaban integradas a dicha estructura organizativa del Estado, y, por tanto, eran personas no estatales.

Sin embargo, este elemento de la distinción, al igual que los anteriormente analizados, fue también cuestionado por efecto de la propia realidad jurídico-administrativa, que demostró que no podía establecerse identificación alguna entre persona pública y persona estatal o persona privada y persona no estatal.

En efecto, la intervención del Estado en el proceso económico llevó a éste a crear entes jurídicos con forma de derecho privado (sociedades anónimas) con un régimen de derecho positivo, casi íntegramente de derecho privado. Estos entes, a pesar de ello, sin embargo, son personas jurídicas estatales en el sentido de que están integrados dentro de la estructura general de la Administración descentralizada del Estado. Tal es el caso, por ejemplo, de las empresas creadas por el Estado o por establecimientos públicos económicos, que a pesar de su forma societaria y de su régimen jurídico, se consideran, económicamente, como parte del sector público, y jurídicamente, como parte de la Administración Pública descentralizada (la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico, por ejemplo).

Por el contrario, algunas personas jurídicas de derecho público, con un régimen preponderante de derecho público, como son algunos establecimientos públicos corporativos como los Colegios Profesionales, sin embargo, no pueden considerarse como personas estatales —a pesar

de su carácter de derecho público— ya que no están integradas a la estructura general del Estado ni se las considera parte de la Administración descentralizada del mismo.

La integración de determinados sujetos de derecho a la estructura general del Estado, por tanto, si bien es otro dato de enorme importancia para la comprensión de todo el universo de las personas jurídicas, responde a criterios también de carácter formal (orgánico) y no puede prejuzgar sobre la naturaleza o no (pública o privada) del ente. No puede decirse, en efecto, que toda persona jurídica integrada a la organización administrativa descentralizada del Estado es una persona pública, pues hemos visto cómo personas con formas jurídicas de derecho privado y régimen jurídico preponderante de derecho privado, son parte integrante de la estructura estatal (sociedades anónimas de capital totalmente público, por ejemplo), y al contrario, cómo personas jurídicas con formas de derecho público y régimen jurídico preponderante de derecho público, no son parte integrante de la estructura general del Estado ni de su administración indirecta o descentralizada (los Colegios Profesionales).

Ahora bien, así como no puede en la actualidad identificarse la “persona pública” pura, simple y exclusivamente con aquel sujeto de derecho sometido a un régimen preponderante o no de derecho público; ni con aquél que tenga una forma jurídica originaria del derecho público; tampoco puede identificarse con aquellos sujetos integrados a la estructura del Estado. Persona pública y persona estatal son dos nociones distintas, que obedecen a distintas fundamentaciones (naturaleza del ente en un caso y organización formal en el otro), y por ello no deben confundirse. Lamentablemente, en muchos casos, aun cuando se reconoce que la distinción tradicional entre persona pública y persona privada no puede plantearse en los mismos términos que le dieron origen; sin embargo, se acude a la distinción entre persona estatal y no estatal para fundamentar la misma distinción superada entre personas públicas y personas privadas, identificando en definitiva lo estatal con lo público y lo no estatal con lo privado, lo cual, evidentemente, no es adecuado.

En este sentido, por ejemplo, si se analizan muchos de los intentos de la doctrina más moderna para establecer un criterio de distinción entre personas públicas y personas privadas, resulta que, en realidad, lo que se está distinguiendo son las personas estatales de las no estatales, según su integración o encuadramiento a la organización del Estado.

En efecto, por ejemplo, uno de los elementos que José Antonio García Trevijano Fos, aporta para la distinción es que los entes públicos son "los que están con el ente de cobertura en una relación de derecho público, de manera que se encuadran en su organización general" (Véase José Antonio García Trevijano Fos, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, vol. I, Madrid, 1971, pp. 338 y 339). En similar posición se coloca Fernando Garrido F., quien insiste en que el "criterio fundamental para saber si una persona jurídica debe considerarse como de derecho público (es) su encuadramiento en la organización estatal" (Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 1973, pp. 342 y 343), aun cuando llega a la conclusión de que las sociedades anónimas creadas por el Estado están deliberadamente desplazadas de su propia organización administrativa (p. 343).

Salvo esto último, en realidad, el criterio de base que aducen ambos autores para distinguir las personas públicas de las privadas, es válido para distinguir las personas estatales de las no estatales, lo cual, por sí mismo, no prejuzga sobre su naturaleza ni sobre su régimen jurídico.

Por otra parte, la distinción que hace Charles Eisenmann entre personas públicas y privadas también, en realidad, es una distinción entre personas estatales y no estatales. En efecto, parte Eisenmann de la consideración de que la distinción entre personas públicas y personas privadas, sometidas las primeras a un régimen de derecho público y las segundas a un régimen de derecho privado —único sentido de dicha clásica distinción, en nuestro criterio— ya no existe (Véase Prefacio al libro de Edaminondas P. Spiliotopoulos, *La distinction des Institutions Publiques et des Institutions Privées en Droit Français*, París, 1959, pp. III y IV), pero concluye señalando que "la distinción entre las instituciones públicas y las instituciones privadas se fundamenta esencialmente sobre la incidencia patrimonial o financiera de sus actividades; más exactamente, sobre el régimen jurídico de esta incidencia" (p. V). En base a ello, señala que las personas públicas serían aquellas en las cuales el costo de su actividad afecta un patrimonio público, es decir, está cubierto esencialmente por recaudaciones autoritarias sobre patrimonios particulares, o por una masa de bienes y dinero que se separan, para constituirse en patrimonio distinto, del patrimonio de una colectividad territorial (p. VI). En realidad, este criterio de distinción fundado sobre la incidencia patrimonial o financiera de los entes, es una consecuencia de la distinción admitida por el derecho positivo entre personas estatales y no estatales: La actividad de las primeras, al estar

integradas a la organización general del Estado tienen una incidencia patrimonial y financiera en un patrimonio público; pero no puede servir de fundamento para la pretendida distinción entre personas públicas y personas privadas, cuyo origen tuvo otro sentido: el distinto régimen jurídico.

Una problemática similar se ha planteado al estudiar a las empresas públicas, pero se ha resuelto identificando el término "empresa pública" con organización económica para la producción de bienes y servicios del Estado. En efecto, la noción de empresa pública no responde tampoco a una determinada forma jurídica de la organización económica, sino a la integración o no de dicha organización a la estructura general del Estado, o a la participación patrimonial del Estado en la misma. Así, hay empresas públicas sin personalidad jurídica integradas a la Administración Central del Estado (algunos Fondos constituidos como patrimonios autónomos, por ejemplo); y empresas públicas con personalidad jurídica (Administración descentralizada) originaria del derecho público (institutos autónomos con fines económicos) o del derecho privado (sociedades mercantiles de capital público, a las cuales se denomina convencionalmente, empresas del Estado). En todos estos casos la empresa pública como noción diferenciada de la empresa privada, está fundamentada en la integración de la organización económica al sector público o en la participación del Estado en su patrimonio.

Pero, tal como se ha visto, la construcción de este criterio de empresa pública vinculado al carácter "estatal" de la organización, ha obedecido a criterios y épocas distintas a la construcción de la diferencia entre persona pública y persona privada, por lo que identificar "persona pública" con "persona estatal" significaría desconocer el origen de aquella distinción y la realidad jurídica actual.

V. EL SENTIDO DE LAS CLASIFICACIONES

1. *Apresiasi3n general*

Como conclusi3n de lo planteado anteriormente puede afirmarse que la distinción entre persona pública y persona privada puede tener sentido cuando se comparan realidades extremas: por ejemplo, la República, por una parte, como persona político territorial (forma jurídica originaria del derecho público) sometida preponderantemente a un régimen de derecho público; y por la otra, una sociedad mercantil entre comerciantes (forma jurídica originaria del derecho privado) so-

metida preponderantemente a un régimen de derecho privado. Para comparar y diferenciar estas realidades extremas —únicas que existían jurídicamente hablando durante el siglo pasado— la distinción podría utilizarse, y argumentarse, además, que como consecuencia de la calificación, las personas públicas, normalmente, serían las creadas por Ley en virtud del interés público que persiguen; y que están sometidas vinculatoriamente a la Ley; que gozan de potestad de *imperium*; que tienen una indisponibilidad patrimonial y el sometimiento a un régimen financiero de derecho público; que producen actos administrativos en su actuación frente a los particulares (con las consiguientes garantías procesales para éstos y privilegios y prerrogativas de la administración: presunción de legitimidad, ejecutividad, ejecutoriedad, etc.); que son controlables ante la jurisdicción contencioso-administrativa; y que están sometidas a un control público (político o de tutela).

Sin embargo, cuando no se trata de distinguir realidades extremas y relativamente simples de diferenciar —y no hay que olvidar que a la simpleza de las realidades a distinguir, el criterio para diferenciarlas, consecuentemente, era un criterio simplista— no puede seguirse aferrando el análisis jurídico a aquel mismo criterio de diferenciación.

El problema, en todo caso, es un problema de derecho positivo, y la distinción entre personas públicas y personas privadas, en la actualidad, no es posible hacerla en términos absolutos y teóricos pues ese criterio de distinción entre esas realidades no sólo no proviene del derecho positivo, sino que no responde a la consecuencia que se perseguía cuando se formuló: distinguir el régimen jurídico —de derecho público o de derecho privado— aplicable a los sujetos de derecho.

En la actualidad, al contrario, el derecho positivo y la teoría jurídica nos muestran en realidad sólo dos criterios para afrontar la multitud de realidades personificadas del Estado: la integración o no de la persona jurídica a la estructura general del Estado (que formen o no parte de la denominada Administración descentralizada); y la forma jurídica adoptada por la entidad, originaria del derecho público u originaria del derecho privado.

Como consecuencia de ello, frente a una persona jurídica determinada, dos son las preguntas que hay que formularse: ¿está o no integrada a la estructura general de la Administración del Estado y en qué forma? Es decir, ¿es una persona jurídica estatal o no estatal?; y ¿qué forma jurídica reviste la entidad? ¿Tiene una forma jurídica originaria del derecho público o del derecho privado?

La respuesta a estas preguntas dará, sin duda, una serie de datos que podrán contribuir a construir, en el caso concreto, las modalidades de su régimen jurídico y determinar las preponderancias que pueda haber del derecho público o del derecho privado. De resto, en nuestro criterio, no tiene mayor sentido que se intente encasillar los sujetos de derecho dentro de las nociones persona pública o persona privada, pues ello, en definitiva, no aporta nada desde el punto de vista del derecho positivo, salvo que se confunda —como es frecuente— persona pública con persona estatal, lo cual en nuestro criterio es incorrecto.

Por otra parte si se analiza el derecho positivo venezolano, tal como se dijo, en la clasificación de los sujetos de derecho sólo se distinguen los dos grupos señalados: personas jurídica de derecho público y personas jurídicas de derecho privado, por una parte; y personas estatales y personas no estatales, por la otra.

A. *La distinción entre personas de derecho público y personas de derecho privado*

En efecto, en relación al primer grupo, es la propia Constitución la que da origen a la distinción, en su artículo 124. Conforme a éste, “nadie que esté al servicio de la República, de los Estados, de los Municipios y demás personas jurídicas de derecho público podrán celebrar contrato alguno con ellos, ni por sí ni por interpuesta persona ni en representación de otro, salvo las excepciones que establezcan las leyes”. No hay duda, el Constituyente, en esta norma ha atendido a la forma del sujeto de derecho —persona de derecho público— para establecer la incompatibilidad.

En este mismo sentido el propio Código Civil, al enumerar las personas jurídicas, luego de identificar las personas político territoriales (Art. 19, ord. 1º) y mencionar a las iglesias y a las Universidades (Art. 19, ord. 2º), hace referencia a que también son personas jurídicas “todos los seres o cuerpos morales *de carácter público*” (Art. 19, ord. 2º); y esta expresión no puede ser tomada sino en sentido formal: personas jurídicas de derecho público, pues el ordinal siguiente del mismo artículo 19 identifica a las personas jurídicas de derecho privado: “Las asociaciones, corporaciones y fundaciones lícitas *de carácter privado*”, cuya personalidad se adquiere mediante la protocolización de su acta constitutiva en la Oficina Subalterna respectiva. La distinción entre personas jurídicas de derecho público y personas jurídicas de derecho privado, en nuestro criterio, resulta entonces evidente del propio artículo 19 del Código Civil, y entre otros elementos de distinción está el dato de la

adquisición de la personalidad: en las personas jurídicas de derecho público generalmente es *ex lege* o en virtud de la Constitución, en cambio, en las personas jurídicas de derecho privado es en virtud de la protocolización o registro de su acta constitutiva.

Conforme a esta misma orientación, estimamos que cuando algunas leyes se refieren a "personas morales de carácter público", tal como lo hace la Ley de Abogados para hacer obligatoria la retasa para quienes las representen en juicio (Art. 26), en realidad se refieren a personas jurídicas de derecho público, es decir, con forma jurídica de derecho público, por lo que los representantes de una empresa del Estado, constituida como sociedad anónima, en nuestro criterio, no estarían incluidos en la retasa obligatoria de honorarios a que se refiere esa norma.

Por último debe señalarse que las Leyes Orgánicas de Crédito Público y de Régimen Presupuestario del 30 de julio de 1976, han utilizado la frase "personas de derecho público" (Art. 2º, ordinal 1º y Art. 3º, respectivamente) en el mismo sentido ya apuntado.

B. *La distinción entre las personas estatales y las personas no estatales*

Por otra parte, la propia Constitución, al establecer, en otra norma, otra incompatibilidad pero de orden electoral, ha atendido, más que a la forma jurídica del ente, a su integración o no a la estructura general del Estado que se manifiesta por la participación patrimonial de éste. Tal es el caso de la incompatibilidad que tienen para ser Senadores o Diputados, "los funcionarios o empleados nacionales, estatales o municipales, de institutos autónomos o de empresas *en las cuales el Estado tenga participación decisiva*" (Art. 140, ordinal 3º). En este mismo sentido, cuando la Constitución define al ámbito del ejercicio del control del Congreso sobre los entes jurídicos, lo define bajo el ángulo patrimonial: entes en los cuales tenga interés la República (Art. 230) y que, en definitiva, generalmente integran la estructura organizativa del Estado.

Por otra parte, en el orden legal, el derecho positivo ha adoptado en muchos casos, el criterio de distinción entre personas estatales y no estatales para una determinada regulación, sin atender a su diversa forma jurídica. Tal es el caso de la Ley que establece el régimen para la conciliación, compensación y pagos de deudas entre organismos gubernamentales y entre éstos y los Estados o los Municipios de 1º de septiembre de 1975 (Véase *Gaceta Oficial*, N° 30.800 de 20 de septiembre de

1975). En dicha Ley, "organismos gubernamentales" equivale a lo que aquí hemos denominado personas estatales, pues se identifican por su integración a la organización general del Estado. De acuerdo al artículo 1º de dicha Ley, en efecto se entiende por organismos gubernamentales a los efectos de esta Ley:

- “1. Los *órganos del Poder Nacional* y los *Institutos Autónomos*;
2. Las *sociedades* en las cuales la República, y los Institutos Autónomos tengan participación mayor de cincuenta por ciento del capital social y las *fundaciones* dirigidas por ellos;
3. Las empresas en las cuales las sociedades y fundaciones a que se refiere el ordinal anterior tengan participación mayor del cincuenta por ciento de su capital social y las fundaciones dirigidas por ellos;
4. Los *Fondos y Patrimonios separados* que se crearen de conformidad con la Ley”.

De la sola lectura de la enumeración anterior, a los efectos de dicha Ley, es claro que las entidades a las cuales se aplica, son a las personas estatales, que se denominan "organismos gubernamentales", independientemente de su forma jurídica —se incluyen allí indistintamente a la República, los institutos autónomos, las empresas del Estado y las Fundaciones creadas por el Estado, por ejemplo—, y el criterio que utiliza para identificar estas personas estatales —organismos gubernamentales— es la integración a la estructura general del Estado, en unos casos identificada a través de aportes patrimoniales del mismo.

En este mismo sentido, otras leyes han utilizado el mismo criterio de distinción entre sujetos de derecho, basado en su integración o no a la estructura general de la organización del Estado. Esto lo ha hecho la Ley de remisión, reconversión y consolidación de las deudas de los productores agropecuarios de 2 de julio de 1974 (véase *Gaceta Oficial*, N° 30.448 de 15 de unio de 1974) al establecer en su artículo 1º lo siguiente:

“La presente ley tiene por objeto establecer las condiciones mediante las cuales se efectuará la reconversión de la deuda agraria campesina en los casos en que los acreedores sean *personas naturales o jurídicas de carácter privado*; y la remisión de la deuda agraria campesina y la consolidación de la deuda agraria empresarial en los casos en que los acreedores sean *el Estado, sus organismos* de crédito agrícola o pecuario, *los bancos del Estado o aquellos en los cuales tenga* hasta un 50 por ciento de su capital, las corporaciones, las empresas agroindus-

triales con *mayoría de capital del Estado o cualesquiera otros organismos o entidades de carácter público* entre cuyas funciones esté la de atender financieramente a la producción agrícola o pecuaria”.

De la enumeración anterior resulta también como evidente la distinción entre personas jurídicas estatales y no estatales a los efectos de la reconversión, remisión y consolidación de la deuda agraria. En las personas estatales, que se denominan “organismos o entidades de carácter público”, se incluyen, independientemente de su forma jurídica, a la República, los institutos autónomos, las empresas del Estado y cualesquiera otra persona jurídica integrada a la estructura general del Estado, es decir, que forme parte del sector público.

En la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario del 30 de junio de 1976 (véase *Gaceta Oficial*, N° 1893, Extraordinaria, de 15 de julio de 1976), por otra parte, se recoge la misma distinción entre personas jurídicas estatales y no estatales según su integración o no al Sector Público, y básicamente según criterios presupuestarios. En tal sentido, el artículo 1° de dicha Ley Orgánica, establece lo siguiente:

“Artículo 1° La presente Ley establece los principios y normas básicos que regirán el *proceso presupuestario de los organismos del Sector Público*, sin perjuicio de las atribuciones que, sobre control externo, la Constitución y las leyes confieren a los órganos de la función contralora.

“Están sujetos a las disposiciones de la presente Ley:

”1. *El Poder Nacional.*

”2. *Los Estados y los Municipios.*

”3. *Los Institutos Autónomos, los servicios autónomos sin personalidad jurídica y demás personas de derecho público* en las que los organismos antes mencionados tengan *participación*.

”4. *Las sociedades en las cuales el Poder Nacional y demás personas a que se refiere el presente artículo tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%) del capital social.* Quedarán comprendidas, además, las sociedades de propiedad totalmente estatal, cuya función, a través de la posesión de acciones de otras sociedades, sea coordinar la gestión empresarial pública de un sector de la economía nacional.

”5. *Las sociedades en las cuales las personas a que se refiere el ordinal anterior tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%).*

"6. *Las fundaciones constituidas y dirigidas por alguna de las personas referidas en el presente artículo, o aquellas de cuya gestión pudiera derivarse compromisos financieros para esas personas*".

En sentido similar, la Ley Orgánica de Crédito Público de 30 de julio de 1976 (véase *Gaceta Oficial*, N° 1893, Extraordinaria, de 30 de julio de 1976), establece en su artículo segundo lo siguiente:

"*Artículo 2º* Están sujetos a las disposiciones de la presente Ley:

"1. *La República, los Estados, las Municipalidades, los Institutos Autónomos y demás personas de derecho público;*

"2. *Las sociedades en las cuales la República y demás personas a que se refiere el presente artículo tengan participación igual o superior al cincuenta y uno por ciento (51%) del capital social;*

"3. *Las sociedades en las cuales las personas a que se refiere el ordinal anterior tengan participación igual o superior al cincuenta y uno por ciento (51%);*

"4. *Las fundaciones constituidas y dirigidas por alguna de las personas referidas en el presente artículo, o aquellas de cuya gestión pudieran derivarse compromisos financieros para esas personas*".

En estas dos normas, sin duda, entre las personas jurídicas estatales, que integran el sector público, se incluyen las personas político-territoriales, los Institutos Autónomos, las empresas del Estado y las Fundaciones creadas por el Estado, independientemente de la forma jurídica que revistan. Debe destacarse, además, que cuando el ordinal 3º del artículo 1º de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y el ordinal 1º del artículo 2º de la Ley Orgánica de Crédito Público utilizan la expresión "personas de derecho público", lo hacen en el sentido señalado anteriormente.

Por último, y dentro de este análisis del derecho positivo en torno a la distinción entre personas jurídicas estatales, y no estatales, debe citarse a la Ley sobre representación de los trabajadores en los Institutos Autónomos, empresas y organismos de desarrollo económico del Estado de 28 de agosto de 1969 (véase en *Gaceta Oficial*, N° 29.008 de 29 de agosto de 1969). El Reglamento de esta Ley dictado por Decreto N° 1542, de 27 de abril de 1976 (véase en *Gaceta Oficial*, N° 30.984 de 19 de mayo de 1976), en efecto, precisa qué ha de entenderse por tales organismos, en la forma siguiente:

Artículo 2. A los fines de la representación de los trabajadores prevista en la Ley, se entiende por:

Institutos Autónomos: Todos aquellos organismos calificados y constituidos como tales por la ley que los crea.

Empresas del Estado: Todas las sociedades, cualquiera sea su naturaleza o forma de constitución, en las que el Estado, por sí mismo o a través de organismos públicos o privados dependientes de él, tenga participación mayoritaria en su capital.

Organismos de Desarrollo Económico del Estado: Cualquier otro ente de derecho público creado por el Estado a esos fines, que tenga personalidad jurídica propia.

Tanto en la Ley de representación de los trabajadores en los institutos autónomos, empresas y organismos de desarrollo del Estado, como en su Reglamento, la identificación de esas entidades se hace independientemente de su naturaleza jurídica, y lo que las califica realmente, es su carácter estatal ("del Estado"), es decir, integrados a la estructura organizativa general del Sector Público. La referencia a la forma jurídica sólo está respecto de las personas de derecho público en el tercer aparte.

En virtud de lo señalado, puede afirmarse que la realidad jurídica positiva venezolana nos muestra lo siguiente, en base a los dos criterios señalados:

2. *El criterio de la integración a la estructura general del Estado.*

Tomando el criterio de la integración de los sujetos de derecho a la organización general del Estado como criterio de distinción de los sujetos de derecho, resultan dos tipos de personas jurídicas: personas jurídicas estatales y no estatales.

A. *Las personas jurídicas estatales*

Conforme a lo dicho, serían personas jurídicas estatales las que estarían enmarcadas dentro de la estructura organizativa general del Estado (su Administración Pública, Central o Descentralizada), es decir, las siguientes:

a. *Las personas político-territoriales* (República, Estados Federados, Municipalidades) con forma jurídica de derecho público y con un régimen preponderantemente de derecho público.

b. *Los establecimientos públicos*, es decir, personas jurídicas creadas por el Estado mediante Ley o en virtud de una Ley, con una forma jurídica de derecho público, y un régimen jurídico preponderantemente de derecho público. Entre éstos se destacan algunos *establecimientos públicos corporativos* (Universidades Nacionales) que tienen un fuerte régimen de derecho público pero una relativamente amplia autonomía funcional; los *establecimientos públicos institucionales* (los Institutos Autónomos) que también tienen un fuerte régimen de derecho público y una débil autonomía en virtud de la sujeción al control de tutela; y los *establecimientos públicos asociativos* creados por Ley con forma jurídica de sociedad anónima (Banco Central de Venezuela o Banco Industrial de Venezuela) con fuerte régimen de derecho público y donde el control de tutela se ha revestido de la forma jurídica de control accionario por parte de la Administración Central, lo que les da una relativamente mayor autonomía que los anteriores.

c. *Las empresas del Estado*, es decir, *las sociedades mercantiles de capital público* (aportado por la Administración Central o por entes de la Administración descentralizada) y cuya forma jurídica, por tanto, es originaria del derecho privado, con un régimen preponderantemente de derecho privado y la sujeción al Estado básicamente a través del control accionario, lo que les da una relativamente amplia autonomía de acción.

d. *Las personas jurídicas con forma de derecho privado constituidas por el Estado* (asociaciones civiles, fundaciones), sometidas a un régimen preponderantemente de derecho privado y a un régimen estricto de control a través de los medios societarios o fundacionales.

B. *Las personas jurídicas no estatales*

De acuerdo a lo ya analizado, serían personas jurídicas no estatales las que no están integradas en la estructura organizativa general del Estado, es decir, ni en su Administración Central ni Descentralizada, y serían las siguientes:

a. *Las personas jurídicas creadas por particulares* y que permanecen bajo el control de éstos, bajo las formas originarias del derecho privado y no sometidas al control de tutela ni accionario del Estado, aun cuando sí al control público o económico de orden general. En este grupo estarían, inclusive, aquellas sociedades mercantiles en las cuales el Estado tenga una participación minoritaria.

b. *Las personas jurídicas integradas por particulares* bajo la forma jurídica de derecho público como los *establecimientos públicos corpora-*

tivos de carácter profesional (Colegios Profesionales), sometidos a un régimen preponderante de derecho público, pero con una autonomía completa frente al Estado pues no están sometidos a control de tutela alguno.

3. *El criterio de la forma jurídica adoptada*

Tomando el criterio de la forma jurídica adoptada por el sujeto de derecho, formas originarias del derecho público o formas originarias del derecho privado, resultan dos tipos de personas jurídicas: personas jurídicas de derecho público y personas jurídicas de derecho privado.

A. *Las personas jurídicas de derecho público*

Conforme a lo dicho anteriormente, serían personas jurídicas de derecho público, aquellas que han adoptado las formas jurídicas originarias del derecho público: las personas político-territoriales y los establecimientos públicos corporativos, institucionales y asociativos. Normalmente estas personas jurídicas, son creadas por la Constitución (personas político-territoriales), por la Ley (algunos establecimientos públicos corporativos, los establecimientos públicos institucionales —institutos autónomos— y los establecimientos públicos asociativos) o en virtud de una Ley por acto de particulares (como algunos establecimientos públicos corporativos —colegios profesionales) o por acto del Ejecutivo Nacional (como las Universidades Nacionales).

B. *Las personas jurídicas de derecho privado*

Siguiendo también lo señalado anteriormente, serían personas jurídicas de derecho privado las constituidas por el Estado o por los particulares con formas jurídicas originarias de derecho privado, como serían las sociedades mercantiles, las asociaciones civiles y las Fundaciones.

VI. LAS FORMAS JURIDICAS DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

Ahora bien, las personas jurídicas estatales, sean de derecho público o de derecho privado, tienen enorme interés para la Administración Pública, pues ellas dan origen al fenómeno de la descentralización administrativa.

En efecto, la evolución de medio siglo que ha dado origen a la administración descentralizada en Venezuela, a partir de 1928, se caracte-

riza, entre otros factores, por la utilización de una enorme variedad de formas y regímenes jurídicos, hasta el punto de que sólo podría señalarse, como denominador común de esas instituciones, la presencia de un interés público que se trata de atender por su intermedio.

En tal sentido, se pueden distinguir, dentro de los diversos organismos descentralizados, y que se constituyen en general, como personas estatales, aquellos entes constituidos conforme a procedimientos propios del derecho público, que se denominan establecimientos públicos, de los entes constituidos con base en normas propias del derecho privado.

1. *Las formas jurídicas de derecho público*

Dentro de la categoría de establecimientos públicos se distinguen los establecimientos públicos institucionales, los establecimientos públicos corporativos y los establecimientos públicos asociativos. Todos ellos tienen como rasgo común, la presencia de una personalidad jurídica de derecho público y de un patrimonio autónomo distinto e independiente del Fisco Nacional. La creación de los mismos es de la reserva legal y es precisamente por ley, o en virtud de la Ley, que obtienen personalidad jurídica de derecho público.

Es de hacer notar que comúnmente muchos de estos organismos son denominados impropiaamente institutos autónomos, aun cuando un análisis más detenido de la naturaleza de los mismos permite establecer categorías dentro de ellos, en base a los fines que persiguen y al régimen jurídico de que están dotados.

A. *Los establecimientos públicos institucionales*

Esta figura corresponde a los institutos autónomos, y su origen radica en la segregación de ciertas funciones de la Administración Central, que se cumplen con mayor propiedad dentro de un régimen jurídico que les permita una mayor flexibilidad en el manejo de su patrimonio y en su capacidad negocial.

La Constitución Nacional en su artículo 230 establece varias notas fundamentales para definir el Instituto Autónomo en Venezuela: a) Su creación mediante ley formal. b) Su organización con arreglo a lo dispuesto en la Ley orgánica de la Hacienda Pública Nacional (mientras se dicte una Ley Orgánica de entes descentralizados a la cual deberán adaptarse todos los Institutos Autónomos); y c) Los Institutos Autónomos quedan sometidos al control por parte del Congreso en la forma que el legislador determine.

Cuando el Estado dota de personalidad y provee de un patrimonio propio a estos entes públicos no por ello los exime del control estatal, sino que, por el contrario, el Estado los crea, los suprime, los modifica y se reserva el derecho de tutelar su actividad, a través de diferentes formas de control.

Estos organismos no pueden concebirse sino como formando parte del Estado (personas jurídicas estatales) para atender a una de sus funciones, y por tanto, se consideran órganos de la Administración Pública Nacional. En definitiva son personas de derecho público estatales, es decir, encuadradas en la organización general del Estado.

De acuerdo a la referida norma constitucional, entonces, se puede definir a los Institutos Autónomos como entes del derecho público creados por Ley, con patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, dotados de personalidad jurídica y sometidos a la tutela del Estado.

Desde el punto de vista de las actividades que realizan los Institutos Autónomos, podrían tratar de identificarse o clasificarse en razón de la materia. Sin embargo, este criterio no es válido en nuestro país debido a la excesiva variedad de tareas y cometido que tienen asignados estos entes. En efecto, existen Institutos Autónomos que realizan actividades industriales y comerciales; y otros en cambio tienen asignada la prestación de servicios públicos o la realización de tareas de investigación, de ejecución de obras, de desarrollo social, de fomento a la educación y a la cultura, de desarrollo regional, de financiamiento y promoción de la actividad económica privada, y de numerosas funciones de la más diversa índole.

Por otra parte, la terminología que se ha utilizado para designar a los Institutos Autónomos es sumamente variada: Institutos, Administraciones, Bancos, Círculos, Cajas, Consejos, Patronatos, Corporaciones, Fondos, todo lo cual, en determinados casos, ha inducido a confusión sobre la naturaleza de estos entes descentralizados.

B. Los establecimientos públicos corporativos

La categoría de establecimientos públicos corporativos se caracteriza por la presencia de un sustrato personal, comunidad o corporación que da a estos entes un carácter diferente al de simples dependencias administrativas descentralizadas. En efecto, la naturaleza de los fines que persiguen estos entes exige que los mismos no sólo estén dotados de autonomía, entendiéndose este concepto en el sentido tradicional que

se le da en nuestro país, sino, además, de la posibilidad de elegir sus autoridades.

Dentro de esta categoría de establecimientos públicos se incluye, por una parte, a las Universidades Nacionales Autónomas y, por la otra, a los Colegios profesionales. Las primeras son personas jurídicas estatales y los segundos, no lo son. Con respecto a las primeras, la Ley de Universidades establece que "la Universidad es una comunidad de intereses espirituales que reúne a profesores y estudiantes en la tarea de buscar la verdad y afianzar los valores trascendentales del hombre". Ahora bien, la condición particular de estos establecimientos públicos implica casi la ausencia del control de tutela por parte del Estado, y el único control relativo previsto está atribuido al Consejo Nacional de Universidades.

El segundo tipo de establecimiento público corporativo, caracterizado por la existencia de un sustrato personal o corporación de intereses de tipo profesional, está constituido por los colegios profesionales, los cuales están dotados de personalidad jurídica de derecho público por virtud de la Ley que los regula. Los colegios profesionales, que son el ejemplo más acabado de establecimiento público corporativo, al no ser personas estatales, no están sometidos a control de tutela, y disfrutan de facultades tributarias con respecto a sus miembros, lo que les confiere una total independencia financiera frente al Estado. Por esta razón, en algunos países se califica a estos como establecimientos públicos no estatales.

C. Los establecimientos públicos asociativos

La característica primordial de estos establecimientos radica en que siendo personas jurídicas de derecho público se constituyen bajo la forma de sociedades por acciones para permitir la participación de capital privado en su funcionamiento. Se diferencian de las empresas del Estado, en que éstas son personas jurídicas constituidas totalmente conforme a un régimen de derecho privado, de acuerdo al Código de Comercio. Por otra parte, esta categoría de establecimientos públicos se diferencian de los Institutos Autónomos en que éstos, por ser dependencias de la Administración, están sometidos a tutela administrativa y a un régimen jurídico especial que no acepta la participación del capital privado en su funcionamiento.

El carácter intermedio de estos entes, con características que los acercan tanto a las empresas del Estado, como a los Institutos Autónomos, hace que tengan un régimen jurídico particular para cada uno de

ellos, que aparece definido en los diferentes estatutos jurídicos que los crean. Así, por ejemplo, el Banco Central de Venezuela, a pesar de que antes de la reforma de 1975, admitía la participación privada en la constitución de su capital, no podía aceptar un número de acciones privadas que representara más del 50 por ciento de su capital social. En cambio, con respecto al Banco de los Trabajadores, se contempla en la Ley que lo crea, que las acciones detentadas por el Estado serán adquiridas progresivamente por los trabajadores, hasta llegar a una sustitución total. Cuando se produzca, se habrá transformado el Banco de los Trabajadores en un establecimiento público no estatal.

La diferencia en el régimen jurídico de ambas instituciones antes de 1975 se fundamenta en la índole de los intereses que perseguían: el Banco Central de Venezuela tiene encomendadas funciones que son típicamente estatales por referirse al mantenimiento del equilibrio financiero del país, lo que llevó a que en la reforma de 1975, la participación privada desapareciera, sin que sufriera alteración la gestión que realiza el Banco Central.

Por lo que respecta al Banco de los Trabajadores por ejemplo, la participación estatal puede perfectamente desaparecer sin que ello impida la consecución de los fines particulares que persigue este organismo.

2. *Las formas jurídicas de derecho privado*

Una de las características que definen mejor el cambio en la concepción de los fines del Estado, viene dada por la utilización de formas jurídicas que en el Estado abstencionista estaban reservadas a la iniciativa privada. En efecto, no es sino a partir del presente siglo cuando la Administración comienza a realizar cometidos estatales utilizando para ello figuras propias del derecho privado: empresas mercantiles, asociaciones civiles y fundaciones.

A. *Las sociedades mercantiles de capital público*

La actividad administrativa de gestión económica encontró en las empresas mercantiles su forma de expresión más acabada. En virtud de ella, el Estado se sometió a un régimen jurídico de derecho privado y se colocó en las mismas condiciones jurídicas que los particulares. Esta circunstancia no impidió por lo demás, que el Estado pudiera realizar actividades en condiciones de monopolio, en virtud de la ley.

Las sociedades mercantiles de capital público, comúnmente denominadas *empresas del Estado* se constituyen y funcionan conforme al pro-

cedimiento y al régimen jurídico establecido en el Código de Comercio. Actualmente, no existe un cuerpo de normas particulares que sea aplicable a las empresas del Estado, aparte de la disposición constitucional en virtud de la cual la actividad de estos entes está sujeta al control del Congreso, en la forma que la ley lo establezca (Art. 230). (Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*, Caracas, 1980).

Por otra parte, en las leyes de Presupuesto se ha venido exigiendo desde hace algunos años, determinados requisitos como es el de la aprobación parlamentaria, para la adquisición o enajenación de acciones por parte del Estado, de un Instituto Autónomo o de una empresa o sociedad en la que el Estado tenga la mayoría de las acciones o una participación decisiva. Además, en la reforma de la Ley de Crédito Público de 1976, se estableció que las empresas del Estado, al igual que las fundaciones de interés público, quedan sujetas a un régimen similar al establecido en esa Ley para los Institutos o Establecimientos Autónomos.

Dentro de las empresas del Estado cabe distinguir las empresas de capital público, de economía mixta. En el primer caso, se trata de sociedades mercantiles cuyas acciones son de propiedad exclusiva del Estado, o en las que éste posee al menos el 75 por ciento de las acciones. Este porcentaje de acciones es el que, conforme a las normas del Código de Comercio, confiere a su propietario la posibilidad de determinar definitivamente la acción de la empresa.

Las empresas de economía mixta son aquellas sociedades mercantiles en las que el Estado posee una participación igual o superior a la mitad del capital social de la misma.

Aparte de estos dos tipos de empresas, el Estado tiene participación minoritaria en numerosas empresas mercantiles, las cuales conservan el carácter privado, dado que el Estado no tiene, con respecto a ellas, la posibilidad de condicionar la actividad de las mismas.

Por otra parte, entre las empresas del Estado, se distinguen aquellas creadas por éste, directamente, de las constituidas por un Instituto Autónomo u otra empresa del Estado, aun cuando esta diferenciación no tiene consecuencias en cuanto al régimen jurídico aplicable.

B. *Las asociaciones civiles de interés público*

Las consideraciones anteriores son también aplicables con respecto a las asociaciones civiles en las que el Estado tiene una participación

decisiva. La regulación de las mismas está contenida en el Código Civil, pero en todo caso es una de las formas jurídicas de que se ha valido el Estado para descentralizar sus actividades.

En nuestro país, la forma societaria pública se ha reservado para la realización de cometidos de interés general en el sector agrícola. El Consejo de Bienestar Rural y los Fondos de Desarrollo Algodonero, Frutícola y del Ajonjolí, constituyen casos en que la acción estatal se realiza por intermedio de Asociaciones Civiles. En estos casos, se acogió esta categoría jurídica para permitir la participación privada en la gestión de estos organismos, pero el Estado se reservó la orientación de los mismos conforme a las exigencias del interés público.

C. *Las fundaciones de interés público*

Las fundaciones no son personas jurídicas de tipo asociativo, sino universalidades de bienes dotadas de personalidad jurídica para cumplir cometidos de beneficio colectivo. La constitución de las fundaciones de interés público es ordenada, por lo general, mediante un decreto presidencial, pero la personería jurídica se la otorgaba el cumplimiento de las formalidades de registro, conforme a las disposiciones del Código Civil.

El fundador, es decir, la persona que destina unos bienes para constituir la fundación puede ser la República o cualquiera de las personas jurídicas estatales, pero también se acepta participación privada en la constitución del patrimonio de la fundación. Aun en estos casos, el Ejecutivo se reserva la designación de los administradores de la fundación, cuando se trata de fundaciones nacionales.

VII. CONCLUSION

Como se ha visto, la personalidad jurídica de los entes estatales y que permiten la descentralización administrativa, se nos presenta como uno de los elementos del campo jurídico que condiciona directamente a la Administración Pública.

En el ámbito nacional, por ejemplo, la Administración Pública se clarifica, globalmente, en Administración Central y Administración Central y Administración descentralizada, constituyendo, esta última, desde el punto de vista del gasto público, en el conjunto de entes de mayor importancia. Va a ser, precisamente, la personalidad jurídica la noción que va a permitir la descentralización administrativa funcional, y al hablar de esta descentralización, hay que recurrir a la clasificación de las

personas jurídicas según la forma jurídica adoptada. Por eso, al hablar de las formas jurídicas de la descentralización se hizo mención a las formas de derecho público y a las formas de derecho privado.

Pero vimos que esta clasificación no es suficiente para otros fines, y que se hace necesario complementarla con el criterio de clasificación de las personas jurídicas según su integración a la estructura general del Estado. Se hizo mención, así, a las personas jurídicas estatales y no estatales, identificándose con las primeras, en general, el *sector público*, noción esta de particular importancia en materia de Administración Pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS § 12

Para la preparación de este tema hemos seguido, básicamente, lo expuesto en:

ALLAN-R. BREWER-CARIAS: "La distinción entre las personas públicas y las personas privadas y el sentido actual de la clasificación de los sujetos de derecho" en *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, N° 17, Buenos Aires, 1977, pp. 15 a 29; y en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 57, Caracas, 1976, pp. 115 a 135.

Véase, además:

GASPAR ARIÑO ORTIZ: *La Administración Institucional*, Madrid, 1972.

ALLAN-R. BREWER-CARIAS: *El régimen jurídico de las empresas públicas en Venezuela*, Caracas, 1980.

JESÚS CABALLERO ORTIZ: *Las empresas públicas en Venezuela*, Tesis, Caracas, 1980 (mimeo).

ELOY LARES MARTÍNEZ: *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1978.

EDAMINONDAS P. SPILIOPOULOS: *La distinction des Institutions Publiques et des Institutions Privées en Droit Français*, Paris, 1959.

IV. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SISTEMA ECONOMICO

Además del Estado, del sistema político y del derecho, también se configura como un elemento condicionante de la Administración Pública, el sistema económico. Una Administración Pública será más o menos importante en un Estado y Sociedad determinada, según sus mayores o menores poderes de intervención, como instrumento de la Política, en la realidad económica y social. Así, un sistema económico de economía dirigida o planificada, en el cual el Estado sea propietario de todos los medios de producción, dará origen a una Administración Pública, generalmente centralizada, poderosa y extendida, particularmente en la administración de la economía. Al contrario, un sistema económico liberal, basado en la propiedad privada de los medios de producción, y en la libre empresa regulada sólo por las leyes del mercado, la Administración Pública será débil en el campo económico y social.

En Venezuela, por tanto, la Administración Pública está directamente condicionada por el sistema económico el cual, aun sin ser un sistema estatizado, ha dado origen a una expansión o inflación administrativa considerable, en virtud de su carácter mixto, con amplias posibilidades intervencionistas.

Por eso, en esta parte estudiaremos, al régimen de la libertad económica y el sistema de economía mixta en la Constitución de 1961 (§ 13); y luego las principales formas de intervención del Estado en la economía que influyen sólo la Administración Pública: la planificación del desarrollo económico y social (§ 14), la ordenación del territorio (§ 15) y la regulación concreta y multiforme del proceso económico (§ 16).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Para el estudio de las relaciones entre Estado y economía, véase:

MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR: *Régimen Jurídico de la Intervención Administrativa en la Economía*, Madrid, 1966.

- CALOGERO BENTIVENGA: *Elementi di Diritto Pubblico dell'Economia*, Milano, 1977.
- JOSÉ BORRELL Y MACIÁ: *El intervencionismo del Estado en las actividades económicas*, Barcelona, 1946.
- BERNARD CHENOT: *Organisation économique de l'Etat*. Paris, 1965.
- LORAND DABASI-SCHWENG: "La influencia de los factores económicos en la Administración Pública" en *La Administración Pública en los países en desarrollo*, Tomo I, ESAP, Bogotá, 1963, pp. 57 y ss.
- ADOLFO DORFMAN: *La Intervención del Estado y la Industria*, Buenos Aires, 1944.
- F. DREYFUS: *La liberté du commerce et de l'industrie*, Paris, 1973.
- JOSÉ ROBERTO DROMI: *Derecho administrativo económico*, Buenos Aires, Tomo I, 1977; Tomo II, 1979.
- JEAN-MICHEL FAVRESSE y otros: *Aspects juridiques de l'Intervention des Pouvoirs Publics dans la vie économique*, Bruselas, 1976.
- ERNST FORSTHOFF: *Sociedad Industrial y Administración Pública*, Madrid, 1967.
- MASSIMO SEVERO GIANNINI: *Diritto Pubblico dell'Economia*, Bologna, 1977.
- AGUSTÍN GORDILLO: *Derecho Administrativo de la Economía*, Buenos Aires, 1967.
- JOSÉ GUTIÉRREZ DEL ALAMO Y GARCÍA: *Administración Económica del Estado*, Madrid, 1960.
- CALVIN B. HOOVER: *A Economía, a liberdade e o Estado*, Río de Janeiro, 1964.
- JUAN I. JIMÉNEZ N.: *Teoría Administrativa del Gobierno*, Madrid, pp. 274 y ss.
- ANDRÉ DE LAUBADERE: *Droit Public Economique*, Paris, 1979.
- HENRY LAUNFENBURGER: *La Intervención del Estado en la Vida Económica*, México, 1942.
- LAUREANO LÓPEZ RODÓ: "Economía y Administración" en *La Administración Pública y el Estado Contemporáneo*, IEP, Madrid, 1961, pp. 209 y ss.
- J. A. MANZANEDO, J. HERNANDO y E. GÓMEZ REINO: *Curso de derecho administrativo económico*, Madrid, 1970.
- R. MARTÍN MATEO y F. SOSA WAGNER: *Derecho Administrativo Económico*, Madrid, 1974.
- DANIEL MOORE MERINO: *Derecho Económico*, Santiago de Chile, 1962.
- PETER NEUMANN: *La Administración reguladora de la economía*, Madrid, 1967.

ALBERTO VENANCIO FILHO: *A Intervenção do Estado no domínio econômico*,
Río de Janeiro, 1968.

JOSÉ LUIS VILLAR PALASI: *La Intervención Administrativa en la Industria*, Ma-
drid, 1964.

EDUARDO WHITE: *El derecho económico en América Latina*, Caracas, 1977.

Además, véanse las siguientes obras colectivas:

FRANCISCO CHOLVIS y otros: *Función del Estado en la economía*, Buenos Aires,
1973.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Estudios de Derecho Económico*, UNAM,
México, Tomo I, 1977; Tomo II, 1977; Tomo III, 1979.

International Encyclopedia of Comparative Law, Volume XVII, *State and Eco-
nomy* (ed. B. Blagojevic, K. W. Dam), Tubinga.

La intervención del Estado en la Economía, Escuela Nacional de Economía, UNAM,
México, 1955.

ROBERT SAVY (ed.): *L'intervention des Pouvoirs Publics dans la vie econo-
mique*, Tomo I (R. Savy et M. Fromont), Paris, 1978.

§ 13. *LA LIBERTAD ECONOMICA Y EL SISTEMA
DE ECONOMIA MIXTA EN LA CONSTITUCION DE 1961*

El sistema económico venezolano consagrado en la Constitución, como sistema de economía mixta, es el producto de una larga evolución del Estado liberal en Venezuela, desde el origen de nuestra República en 1811 hasta nuestros días. Nuestro Estado ha variado considerablemente, y junto con él nuestra Administración Pública. Por eso estudiaremos en primer lugar la evolución del Estado liberal en Venezuela, a través de sus diversas fases: al Estado liberal burgués absoluto, el Estado de fomento, el Estado regulador, el Estado de Servicios Públicos, el Estado Empresario y el Estado Planificador. Esta variación del Estado ha estado ligado, indisolublemente, a la variación del régimen de la libertad económica pues a mayor liberalismo menos regulación de la garantía económica y viceversa. Por ello se analizará, en segundo lugar, la libertad económica en el régimen constitucional actual, resultado de esa evolución. Por último, y en tercer lugar, analizaremos el sistema de economía mixta tal y como se regula, también en nuestro orden constitucional.

I. LA EVOLUCION DEL ESTADO LIBERAL EN VENEZUELA

1. *El Estado liberal-burgués absoluto*

A comienzos del siglo pasado, al declararse la independencia de nuestros países latinoamericanos de España, para construir nuestras instituciones políticas importamos la estructura político-estatal del naciente Estado liberal europeo, y adoptamos el sistema económico, el liberalismo económico, que mejor se adaptaba a la clase que en las antiguas colonias había asumido el poder: la burguesía o la nobleza criolla.

Por tanto, el Estado que se instaura a partir del año 1811, y que comienza realmente a funcionar después del año 1830, es un estado

absolutamente liberal, en su sentido más clásico. Como una de las manifestaciones características del liberalismo manchesteriano en Venezuela, debe destacarse la llamada "Ley de libertad de contratos" o ley del 10 de abril de 1834, tan criticada por Fermín Toro en aquel célebre libro *Comentarios a la Ley de 10 de Abril de 1834*. Esta ley, dictada cuatro años después de instalado el Gobierno de la Venezuela independiente y separada de la Gran Colombia, denominado de la "Oligarquía Conservadora" (Véase J. Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Caracas, 1954), planteaba la absoluta libertad de contratos y particularmente, la libertad absoluta de los contratos de préstamos de dinero; de acuerdo a la ley, en éstos no había límite a los intereses, pues el prestamista podía cobrar cualquier interés que quisiera, y se excluía toda protección a los derechos del deudor, en cualquier forma, para el cobro de sus deudas. Se trataba de una ley hecha a la medida de la clase nueva mercantil y comercial que se había instaurado en el poder, amparada por el Gobierno central.

Otra legislación liberal de la época, que vale la pena destacar como ejemplo del liberalismo absoluto, es la contenida en la famosa Ley de Abolición de la Esclavitud de 1854, la cual más que *abolición* de la esclavitud, fue una ley de protección a los propietarios por la pérdida de sus esclavos. En realidad, esta ley, antes que darle la libertad a los esclavos, lo que estableció fue materialmente, la compra por el Estado de la libertad de los esclavos, al establecerse un impuesto que debía pagar toda la población productiva, cuyo producto estaba destinado a pagarle a los propietarios el valor de sus antiguos esclavos. Sin embargo, no debe olvidarse, que los antiguos esclavos siguieron trabajando en los mismos lugares de sus antiguos propietarios, pero sin que éstos tuviesen obligaciones respecto a aquéllos. La verdad fue que la abolición de la esclavitud lo que hizo fue resolver uno de los graves problemas económicos de los latifundistas: el del mantenimiento de los esclavos, cuya onerosidad tenía en crisis a la agricultura.

Por supuesto, la Administración Pública en este primer período, hasta 1864, fue una Administración compuesta por órganos con funciones clásicas propias del Estado abstencionista: Secretarías de Relaciones Interiores, Exteriores, de Guerra y Marina y de Hacienda.

2. *El Estado de Fomento*

Después de la Guerra Federal (1859-1863), el Estado va a comenzar a cambiar su faz liberal tradicional, y sin dejar de ser liberal, va a asumir el papel de Estado de Fomento, de acuerdo con uno de los

elementos de agenda de A. Smith: construcción de infraestructuras y concesión de privilegios y ventajas a los particulares. Así, en 1864 se crea el Ministerio de Fomento, la manifestación administrativa más importante de esta nueva fase del Estado, siguiendo el modelo español creado en 1836, y el cual se va a extender en todos los países de América Latina. (Véase Juan I. Jiménez Nieto, *Política y Administración*, Madrid, 1970, pp. 38 a 40).

En el momento en el cual se establece este Ministerio de Fomento, como se dijo, la estructura ministerial del Estado era restringida, conforme a la agenda liberal, estando integrada por las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Relaciones Interiores, de Hacienda, y de Guerra y Marina.

Al crearse el Ministerio de Fomento en 1864, se va a iniciar un proceso de transformación administrativa por los nuevos fines que asume el Estado, y materialmente, todos los Ministerios actuales, salvo los cuatro mencionados, tienen su origen en el de Fomento. Este era el Ministerio universal para todo lo que no era Seguridad, Policía, Defensa, Justicia y Hacienda.

Ahora bien, este Estado de Fomento que se instaura después de la Guerra Federal tiene varias manifestaciones concretas: en la época de Guzmán Blanco, el Estado constructor es el típico reflejo del fomento y así, las primeras carreteras, ferrocarriles y edificios públicos de importancia, algunos de los cuales todavía existen en Caracas, son obras de la época guzmaneísta.

Esta actividad de construcción de infraestructura fue tan importante, que el primer desgajamiento del Ministerio de Fomento el cual se produce en el año 1874, llevó a la creación del Ministerio de Obras Públicas, precisamente, porque una de las funciones del Estado liberal era la de creación de infraestructura.

Pero además de construir, el Estado actuaba subsidiariamente en relación a ciertas obras de infraestructura, otorgando, por ejemplo, privilegios o concesiones ferrocarrileras a empresas extranjeras para la explotación de este medio de transporte. Inclusive, el Estado aquí, realizó una actividad de fomento, asumiendo la función financiera a través de bancos creados a tal efecto.

Este sistema económico liberal de fomento que predominó durante todo el siglo pasado, tenía su base en un postulado constitucional que se repitió en todas las Constituciones desde la de 1811, que consagró la libertad económica en términos absolutos y no limitables. Por ello, el

Estado, durante todo el siglo pasado fue un Estado típicamente abstencionista que tuvo por delante, siempre la consagración constitucional de una libertad económica absoluta, no limitable por ningún respecto. No debe olvidarse, inclusive, que las limitaciones a la libertad de comercio, por ejemplo, en el campo de la esclavitud, fueron de rango constitucional: la Constitución de 1819, así, estableció la prohibición del comercio de los esclavos, como limitación de carácter excepcional a la libertad económica.

Esta consagración de la libertad económica absoluta, va a permanecer así, hasta el año 1909, pues en la Constitución de ese año, la primera Constitución gomecista, se estableció, por primera vez, la posibilidad de limitar la libertad económica pero por razones que exigieran el orden público y las buenas costumbres exclusivamente. Se comenzó a delinear, así, la base constitucional del Estado Regulador.

3. *El Estado regulador*

Sin embargo, no es sino hasta la Constitución de 1936, cuando se otorgan poderes suficientes al Estado para limitar la libertad económica a través de regulaciones legales.

En efecto, es en la Constitución de 1936 en la cual se consagran los primeros derechos en el orden social y aparecen las primeras modalidades de la intervención del Estado en la economía. Desde esa época, por tanto, se otorgan al Estado nuevos poderes en el campo económico que lo llevan a intervenir, como regulador, en todo el proceso económico nacional.

En particular, sin embargo, es el proceso bélico de la Segunda Guerra Mundial el que, por vía de excepción, provoca que el Estado actúe directamente en la economía. Por ello, es a partir de 1939 cuando se restringe la garantía económica y la libertad económica, y comienza el Estado a intervenir, regulando por la vía de decretos-leyes, innumerables campos de la economía. No debemos olvidar que desde 1939, la garantía de la libertad económica está restringida en Venezuela.

En efecto el derecho a la libertad económica, en Venezuela, ha estado restringido y, a veces, suspendido durante los últimos 40 años. No se puede, por tanto, decir que ha habido una plena consagración de la libertad de industria y comercio, sino que siempre ha estado sometida a estas restricciones que se han venido repitiendo a medida que nuevas Constituciones han sido dictadas. La última de las restricciones a la libertad económica se produjo el mismo día en el cual se pro-

mulgó la Constitución de 1961, el 23 de enero de 1961: en la *Gaceta Oficial* del mismo día en que se promulgó la Constitución, aparece un Decreto del Presidente Betancourt restringiendo la garantía económica, restricción que no era otra cosa que la continuación de un estado de emergencia que venía desde 19339 y que ha continuado en la actualidad. Así, se han venido ampliando sucesiva y progresivamente los poderes legislativos del Poder Ejecutivo, al intervenir, éste, por la vía de restricción de la libertad económica, en su regulación.

Así, en nuestro país, a partir del año 1939 se ha venido produciendo toda una transformación del papel del Estado en la economía, transformación cuya fuente normativa han sido, fundamentalmente, los actos legislativos contenidos en decretos-ley. Estos decretos leyes como fuente de la intervención progresiva del papel del Estado en la economía, han provocado que éste no sea ya un Estado negativo, como fue el Estado venezolano del siglo pasado, sino un Estado que interviene en el proceso económico, que es propietario de los medios de producción al igual que los particulares, que no está guiado, ni signado por el principio de la subsidiaridad, porque el Estado interviene por derecho propio y de acuerdo a las modalidades de una política concreta que define el gobierno, sin que existan límites precisos a la intervención del Estado.

Por ello, podemos decir que el Estado, en Venezuela, no es ni la sombra de aquella figura del Estado liberal burgués de derecho; al contrario, es un Estado intervencionista que condiciona la vida económica y social. El sistema económico del país ya no puede decirse que es el sistema liberal; estamos frente a un sistema de economía mixta, donde si bien se consagra la propiedad y la libertad económica, todavía, como basamento de la estructura política, esos derechos están sometidos a tantas limitaciones como el Estado quiera y, en particular, como el Legislador quiera, pues en definitiva, es el legislador el que va a decidir cuál es la función social de la propiedad o el interés social de la actividad económica o cuándo hay conveniencia nacional para decretar una reserva. Estos son conceptos jurídicos indeterminados cuyo contenido los va a determinar materialmente, sólo el Estado.

4. *El Estado de Servicios Públicos*

A partir de los años treinta en nuestro país comienza a delinarse el Estado prestador de servicios públicos y ello derivado, por una parte, de la consagración de los derechos sociales a favor de los particulares a partir de la Constitución de 1936; y por la otra, como consecuencia,

al establecimiento de deberes sociales del Estado, que se comienzan a materializar en prestaciones de servicios a los ciudadanos.

Por ejemplo, los servicios públicos de salud se inician en esa época con la creación del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Inicialmente en 1931, se había creado el Ministerio de Salubridad y Agricultura y Cría, dividiéndose en dos Ministerios en 1936: el de Sanidad y Asistencia Social, y el de Agricultura y Cría.

Por tanto, el servicio de salud se incluye dentro de una serie de servicios públicos que comienzan a ser asumidos por el Estado. Antes de esta fecha, los servicios públicos en este campo eran obra de los particulares de carácter caritativo, ya que el Estado no tenía la responsabilidad legal de los mismos. Normalmente, eran las órdenes religiosas las que atendían los hospitales, a través de obras, básicamente, de carácter caritativo.

5. *El Estado Empresario*

En la década de los treinta también se produce en el país, una transformación radical en su estructura económica, a raíz de la explotación del petróleo. El sector público hasta ese momento en general, de carácter abstencionista, comienza a sustituir a los particulares no sólo en materia de servicios públicos, sino en diversas actividades productivas. El ingreso petrolero, y sin que hubiese realmente una política económica definida, provoca que el Estado comience a configurarse como un Estado empresario, realizador de actividades económicas al igual que los particulares.

En esta forma, ya no puede decirse, en absoluto, que la actividad económica está reservada a los particulares y que el Estado sólo interviene subsidiariamente, sino que estamos en una situación radicalmente distinta: Lo que está reservado al Estado son ciertos sectores económicos en los cuales los particulares no pueden intervenir, por lo que, inclusive, se ha invertido el principio. Vemos así cómo, constitucionalmente, está prevista la posibilidad del Estado de reservarse determinadas industrias por razones de conveniencia nacional, como lo ha hecho con el petróleo, el hierro, el gas, etc. El principio se ha invertido y ahora hay reservas al Estado en las cuales los particulares no pueden actuar y donde no existe libertad económica de los particulares y donde sólo el Estado puede actuar.

En esta forma, es la Constitución la que establece un sistema político económico distinto, de economía mixta, en el cual el Estado se nos

presenta como un Estado activo, interventor; un Estado que tiene la responsabilidad política de promover el desarrollo económico y social; en fin, un Estado empresario.

En este sistema, no sólo son los particulares los propietarios de los medios de producción sino que nos encontramos con que el Estado es también propietario de los medios de producción. El Estado así es empresario pues realiza una serie de actividades económicas, algunas de ellas reservadas.

6. *El Estado planificador*

A partir de 1947, además, el Estado asume otra faceta: la del Estado planificador y, por tanto, ordenador del proceso económico y social.

No sólo, progresivamente, la Constitución va a ir responsabilizando al Estado del proceso de desarrollo económico y social, el cual debe ser dirigido y promovido por el sector público con la participación del sector privado; sino que también, como consecuencia de la explotación petrolera, que le va a proporcionar, directamente al Estado un ingreso muy superior al que podría obtener por la vía de la tributación ordinaria, el Estado tiene que asumir su rol de redistribuidor de la riqueza.

Para ello, las técnicas planificadoras se van a comenzar a imponer, delineándose el Estado, en las últimas décadas, como un Estado planificador y ordenador del territorio, tal y como se verá más adelante.

II. LA LIBERTAD ECONOMICA

1. *La libertad limitada y limitable*

La libertad económica está prevista en el artículo 96 de la Constitución en la siguiente forma:

“Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad y otras de interés social. La Ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y, en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica”.

Esta libertad económica no es otra cosa que la misma tradicional libertad de industria y comercio que las Constituciones consagraban anteriormente. Pero ahora, además de consagrarse la libertad económica para los particulares, se le otorga al Estado, la posibilidad de establecerle limitaciones.

Esta garantía constitucional, por tanto, se configura como una libertad limitada por el concepto de interés social, que es un concepto jurídico indeterminado e impreciso, pues en definitiva, el interés social es lo que disponga e interprete el legislador: cualquier limitación puede establecerla el Legislador, alegando e invocando el interés social. Se abre así, un campo de discrecionalidad al órgano que va a aplicar la limitación: cualquier razón puede fundamentarse en el interés social.

Estas limitaciones deben establecerse por ley, es decir, por ley formal; pero por la restricción de la garantía constitucional, pueden también tener su fuente en el decreto-ley, es decir, en actos con valor de ley emanados del Ejecutivo.

2. *La protección de la libertad*

Pero el Estado tiene también por función, proteger la libertad económica de los débiles económicos. En efecto, al prever la Constitución que también, por ley, se pueden dictar medidas para impedir la usura, la excesiva elevación de los precios y las maniobras abusivas tendientes a obstruir o restringir esa libertad económica, se está consagrando la posibilidad del Estado de regular precios, de intervenir en el mercado, y en los cambios a los efectos de proteger la libertad económica de las mayorías, frente a grupos económicos concretos.

Agrega el artículo 97, que no se permitirán monopolios, por lo que existe la posibilidad de que el Estado actúe contra las acciones de los monopolios o de los carteles, es decir, toda actividad de o entre particulares que pueda significar una distorsión en los precios y puede resultar perjudiciales para el consumidor. Esto, por supuesto, abarca, también la posibilidad de regulación de la propaganda comercial. Las leyes de protección al consumidor y de regulación de los precios son leyes basadas en estas normas de los artículos 96 y 97 de la Constitución Nacional.

Por tanto, si bien esas medidas son para proteger la libertad económica, ellas amplían de nuevo los poderes del Estado de intervenir, de regular y proteger la actividad de los particulares. La propia Exposición de Motivos de la Constitución aclaró este principio de libertad económica limitada y protegida, al señalar que "por supuesto, la libertad económica que esta Constitución garantiza, no es la que puede impedir al Estado reservarse determinadas industrias, la explotación o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, así como tampoco es la que puede impedir al Estado dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, así como regular la circu-

lación, distribución y consumo de la riqueza con el objeto de promover el desarrollo económico del país”. Luego agrega: “La protección de la iniciativa privada que la Constitución consagra se debe entender, en este orden de cosas, como una consecuencia lógica de la acción del Estado y del reconocimiento de la necesidad de que aquella (la iniciativa privada) contribuya eficazmente al desarrollo nacional”.

3. *La intervención del Estado*

Hoy no puede hablarse, en Venezuela, de un Estado subsidiario, sino de un Estado que puede intervenir directamente en la economía y que, además, es propietario de medios de producción. Por ello, si bien la Constitución, en definitiva, consagra la libertad económica, el propio constituyente señala, como se indicó, que esa no es una libertad que puede impedir al Estado actuar directamente en la economía y regularla.

En el capítulo V de la Constitución, referido a los derechos económicos, ésta hace referencia a cómo puede el Estado regular la libertad económica y cómo puede intervenir en la economía, tal como se ha señalado anteriormente. El Estado así, es un Estado regulador, un Estado protector y de control y un Estado promotor del desarrollo económico.

Pero, además, el Estado puede reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional y debe propender a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control, tal como expresamente lo prevé el artículo 97. Y es precisamente en base a esta norma que se han producido las reservas al Estado de actividades económicas como la actividad de explotación del gas natural, la comercialización de los hidrocarburos y la industria del hierro, y últimamente la industria y el comercio del petróleo.

Se establece así, constitucionalmente, el principio de que la industria básica del país tiene que estar sometida al control del Estado, bien sea que el Estado la asuma directamente, como en el caso de la Siderúrgica o la producción de electricidad, bien sea que el Estado la promueva o la constituya un particular, pero siempre bajo su control, como ha sucedido con los recientes decretos sobre la industria aeronáutica, la naval, la nuclear, la militar, que permiten la participación de particulares en ciertos casos, pero siempre bajo el control del Estado.

Constitucionalmente queda claro, por tanto, que el Estado tiene una posibilidad de participar activamente en el proceso económico, con-

figurándose el sistema económico previsto en nuestra Constitución, como un sistema de economía mixta.

III. EL SISTEMA DE ECONOMIA MIXTA

1. *El principio de la economía mixta*

Ahora bien, la economía mixta, como sistema político-económico, deriva de sistemas originalmente liberales; estos sistemas de economía mixta se consolidan en América Latina y en casi todos los países occidentales después de la Segunda Guerra Mundial, acontecimiento que tuvo para todas las instituciones y para todos los sistemas político-económicos, una repercusión de enorme importancia.

El sistema venezolano, así, puede considerarse como un sistema de economía mixta. En efecto, una de las características del Estado en Venezuela en el último cuarto del siglo XX, es su participación decisiva en el proceso económico. El Estado no sólo regula la actividad económica de los particulares, planifica su acción y orienta la del sector privado, sino que también participa activamente en la economía, como productor de bienes y servicios. El Estado, en definitiva, se muestra cada vez más como un Estado empresario que extrae e industrializa el petróleo y el hierro, que explota empresas de transporte, que produce azúcar, que comercializa bienes de consumo y que es hasta hotelero. Esta imagen del Estado empresario es cada vez más común, pues en muchos casos, es la imagen que llega a los particulares consumidores o usuarios.

La empresa pública, por tanto, antaño vista como un atentado a la libertad económica de los particulares, hoy ha entrado en las costumbres de la acción estatal. Si algo caracteriza al Estado Social de Derecho es precisamente, ahora, su actividad empresarial. Pero para que este fenómeno de la intervención activa del Estado haya sido aceptado, fue necesario la producción de cambios en el sistema económico. El viejo esquema del Estado Liberal, hoy cada vez más cuestionado, no resistía el empuje de la actividad empresarial del sector público. Fue necesario, en los países de formación capitalista, llegar a un sistema de economía mixta que otorgara al Estado potestades propias y directas para actuar en el proceso económico.

En efecto, dentro de los regímenes político-económicos contemporáneos y entre los sistemas capitalistas y socialistas, se ha venido configurando un estadio intermedio denominado de economía mixta en el cual el papel del Estado como empresario o regulador de la vida eco-

nómica se ha convertido en lo suficientemente importante para poner en duda todos los calificativos de capitalistas o de libre empresa comunes a todos los países no socialistas, pero no tan absolutamente importantes como para justificar el calificativo socialista a los países que están en este estadio intermedio. Venezuela, indudablemente, puede ubicarse dentro de estos sistemas de economía mixta, en los cuales el Estado y los particulares pueden ser propietarios de los medios de producción; y en los cuales el Estado no actúa subsidiariamente, en el sentido de que pudiera actuar sólo cuando los particulares no lo hicieran, sino que el Estado actúa por derecho propio en las áreas económicas en que estima conveniente por razones de interés social. Por tanto, el sistema económico venezolano es un sistema de economía mixta donde el Estado y los particulares participan en el proceso económico, sin que haya subsidiariedad de una parte y de otra.

2. *Fundamentos constitucionales*

Ahora bien, los fundamentos del sistema económico venezolano están determinados con precisión en el texto constitucional, en el capítulo dedicado a los derechos económicos, en los siguientes términos:

Artículo 95. El régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad.

El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país.

Artículo 96. Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad y otras de interés social. La Ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y, en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica.

Artículo 97. No se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público.

El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control. La Ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado.

Artículo 98. El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de

la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país.

Tal como puede deducirse claramente de los cuatro artículos transcritos de la Constitución, el sistema venezolano no se encuentra ubicado totalmente ni dentro de las llamadas "economías de mercado", donde la libre competencia es la regla y las intervenciones (reguladoras o activas) del Estado son la excepción; ni dentro de las denominadas "economías socialistas", donde la propiedad de los medios de producción se ha estatizado o socializado totalmente. El sistema económico venezolano, constitucional y realmente, es un sistema de economía mixta, que, si bien protege "la iniciativa privada", permite al Estado una gran intervención, no sólo de carácter regulador, sino activa, como Estado empresario. Por tanto, puede decirse que en el sistema económico venezolano el "sector privado" de la economía no es la regla y el sector público la excepción. Es decir, el sector público y la intervención del Estado en la vida económica no es subsidiaria respecto al sector privado en aquellas áreas en que éste no podía cumplir satisfactoriamente con las exigencias del proceso económico. Sino que, al contrario, se consagra constitucionalmente un sistema de economía mixta en el cual el Estado puede tener una amplísima participación sometida materialmente a muy pocos límites: el ámbito del sector público respecto del sector privado, por tanto, dependerá de la política económica y social concreta del gobierno.

Esto inclusive ha sido consagrado a nivel de decisiones jurisprudenciales.

Tal como lo ha precisado la Corte Suprema de Justicia: "Las actividades del sector público pueden aumentar en la misma medida en que disminuyen las del sector privado, o viceversa, de acuerdo con el uso que hagan las autoridades competentes de los poderes que les confiere el constituyente en las citadas disposiciones..." "y en razón de ello, es posible que un servicio pase del sector público al sector privado, para que sea explotado como actividad comercial o industrial con fines de lucro, o que el Estado reasuma la responsabilidad de prestar el servicio directamente o por medio de un órgano contratado por él, entre otros motivos, por razones de conveniencia nacional, según dice el constituyente en las disposiciones antes citadas" (Sentencia de 5-10-70, en *Gaceta Oficial*, N° 1.447, Extraordinaria, de 15-12-70).

La importancia fundamental de la fórmula constitucional venezolana está, quizás, en que significa un abandono total a la vieja fórmula

liberal —todavía novedosa para algunos neoliberales— del principio de la subsidiaridad del Estado en relación a la iniciativa privada. Según este principio, los entes públicos únicamente deben intervenir para suplir la inexistencia o defectuosa actuación de la iniciativa privada, o en otras palabras, debe haber "abstención de toda intervención allí donde el libre juego de la iniciativa privada es más que suficiente para satisfacer adecuadamente las necesidades públicas". (Véase Jesús González Pérez, *El Administrado*, Madrid, 1966). Al contrario, en el régimen venezolano, la intervención estatal ni es subsidiaria de la iniciativa privada ni tiene límites y ella estará directamente condicionada por la consecución de los fines que tiene el Estado.

3. *El objetivo general de la intervención del Estado*

En todo caso, la consagración del carácter mixto del sistema económico venezolano y la amplia habilitación constitucional dada al Estado para intervenir en la vida económica, se ha hecho partiendo de una consideración que es, hasta cierto punto, uno de los fines de la Sociedad y del Estado: la búsqueda del desarrollo económico y social del país. El objetivo fundamental de promover, impulsar y fomentar el desarrollo económico y social, no sólo orienta la normativa constitucional, sino que forma parte de la regulación del texto fundamental en los artículos transcritos anteriormente. Por ello, la intervención del Estado en la economía y el carácter no subsidiario de la misma, no pueden considerarse como un componente más del sistema económico al igual que cualquier otro aspecto del sector privado, sino que cualquier enfoque que se haga del sector público, ha de tener en cuenta la finalidad de su ámbito y actuación dentro del sistema económico: propugnar el desarrollo económico y social.

En esta forma, por tanto, el sector público no tiene ni puede tener dentro del sistema económico venezolano, el mismo tratamiento que el sector privado. Si el Estado ha decidido asumir y desarrollar directamente la industria petrolera y petroquímica, la industria siderúrgica, la industria del gas natural, la comercialización de los productos derivados del petróleo, para sólo hacer referencia a aquellas actividades que no constituyen un servicio público en sentido estricto, ello no lo ha hecho con el solo criterio especulativo o de obtención de un beneficio económico, como sería el principal criterio de las actividades desarrolladas por el sector privado, sino básicamente como mecanismo para asegurar la soberanía económica del país, promover su desarrollo económico y social,

y elevar el nivel de vida de la población a través de mecanismos de redistribución de la riqueza.

Tal como lo ha precisado la Corte Suprema de Justicia con la sentencia citada: "...no son idénticos los motivos que determinan la acción estatal y la de los particulares en los campos que, respectivamente, le sean asignados: la satisfacción de las necesidades colectivas constituye uno de los fines del Estado y no la ocasión o el medio de obtener una ganancia, ni aun en el caso de que los usuarios estén obligados a pagar una retribución para el servicio que se les preste. En cambio, es la especulación entendida en el sentido de obtener un beneficio lícito en el ejercicio de una actividad lucrativa, lo que impulsa generalmente a los particulares a encargarse de la gestión de servicios de utilidad pública. Por tanto, lo que es para los particulares un simple negocio, puede significar para el Estado, en la generalidad de los casos, el cumplimiento de un deber insoslayable" (*loc. cit.*).

IV. LA AGENDA DEL ESTADO: EL ESTADO INTERVENCIONISTA

Ahora bien, de acuerdo a este sistema de economía mixta el Estado tiene una amplia agenda que cumplir en la vida económica y social que lo hace aparecer, a la vez, como Estado regulador, de fomento, de servicios públicos, empresario y planificador.

1. *La regulación del proceso económico: El Estado Regulador*

En efecto, en primer lugar, el Estado regula el proceso económico, sin participar activamente, en la vida económica, es decir, fomentando empresas, o prestando servicios públicos; y el Estado también regula la actividad de los particulares, que es otra forma de como se manifiesta esta intervención o participación del Estado en la economía.

El Estado regula, entonces, la actividad de los particulares y nos encontramos que muchas actividades progresivamente, en los últimos 20 ó 30 años, han venido siendo reguladas por el Estado. Por ejemplo, muchas actividades que durante el siglo pasado estaban libradas a la sola iniciativa privada, ahora están intervenidas. Por ejemplo, el préstamo de dinero, la actividad bancaria y crediticia, en general, ha sido intervenida; hoy tenemos una ley de bancos y unos institutos de crédito que regulan la actividad bancaria; la actividad de seguro igualmente ha sido regulada; la actividad de arrendar inmuebles ha sido intervenida, pues existe una ley de regulación de alquileres que limita la acción

del particular en el sentido de que el canon de arrendamiento no es fijado libremente entre el particular que arrienda un inmueble y el arrendatario, sino que el canon es fijado por un tercero, es decir, por el Estado quien interviene en el contrato y es el Estado el que va a decidir el precio de ese contrato de arrendamiento. Aquí el Estado está determinando, unilateralmente, uno de los elementos del contrato de arrendamiento, que en este caso es el precio.

El Estado además de regular mediante leyes estas actividades comerciales e industriales, regula los precios de ventas de bienes de primera necesidad, por lo tanto protege por esta vía al consumidor; es decir, interviene, en definitiva, en el mercado al condicionar los precios y al no permitir que se establezcan libremente en el mercado, sino que es el Estado quien los fija. Es una falacia pensar que el precio lo fijan las reglas del mercado y el consumidor es quien es el que va a escoger cualquier producto; y menos aun con los medios de comunicación actuales, conforme a los cuales, los productos ya no hay posibilidad de escogerlos sino que, simplemente, se les imponen obligatoriamente, aunque no se quiera, al consumidor.

2. *La promoción del desarrollo económico:
El Estado de Fomento*

Pero el Estado no sólo regula el proceso económico sino que actúa, además, como Estado de Fomento, impulsando al desarrollo de las actividades de los particulares, mediante el otorgamiento de créditos, de ciertos beneficios, mediante la exoneración de ciertos impuestos. Se trata de un Estado que interviene también en la vida económica y social y la condiciona pero no directamente, sino indirectamente, a través del estímulo de ciertas actividades y el desestímulo de otras, al gravarlas en una forma determinada o al exonerar las actividades que le interesa estimular, en otra forma.

3. *La prestación de servicios públicos:
El Estado de Servicios*

El Estado, por tanto, lejos está de ser aquel Estado abstencionista del siglo pasado, se trata ahora de un Estado con participación activa en la economía, lo cual se manifiesta también como prestador de servicios públicos, por ejemplo, prestador de servicios de correos, de transporte, de protección a la salud, teléfonos, comunicaciones, etc., es decir, un Estado que asume actividades económicas prestando un servicio pú-

blico, con carácter obligatorio, en tanto estas actividades satisfacen determinadas necesidades de la sociedad.

4. *La participación del Estado en la Economía:
El Estado Empresario*

Además de encontrar el Estado prestador de servicios y el Estado de Fomento, encontramos un Estado Empresario, es decir, un Estado que interviene directamente y activamente en la economía, que asume empresas: nos encontramos un Estado productor de acero, un Estado hotelero y un Estado que realiza actividades empresariales como cualquier otro particular y que tiene participación de acciones en compañías que realizan las más variadas actividades económicas. Por supuesto, esta posibilidad que hay en Venezuela de que tengamos un Estado de esta naturaleza, que interviene en la vida económica como prestador de servicios, como Estado de Fomento o Estado empresario, se ha debido a una particular y peculiar situación de la economía venezolana, basado en un recurso natural no renovable como es el petróleo, cuya propiedad ha estado en manos del Estado.

5. *La ordenación del desarrollo económico:
El Estado Planificador*

Pero además de las facetas anteriores, el Estado que tiene una función mucho más amplia que cumplir, y es la función de ordenar el proceso económico y la economía en su totalidad, derivado de las funciones de planificación que se le dan. Así el Estado puede adoptar decisiones que tiendan a ordenar el proceso de desenvolvimiento de la economía durante un número determinado de años, mediante la aplicación de determinadas medidas, algunas coactivas, otras sugeridas, pero en todo caso con la posibilidad de ir ordenando el proceso de desarrollo económico y social.

Esta función de ordenación y planificación del desarrollo económico y social se manifiesta en un Estado planificador y ordenador del territorio, con una importancia, en esta faceta, de particular interés para la Administración Pública. Por ello en los párrafos que siguen se analizará la Planificación del desarrollo económico y social y la ordenación del territorio como tareas básicas del Estado contemporáneo en Venezuela, para estudiar, al final, las principales formas de regulación de la economía por el Estado en nuestro país.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS § 13

Sobre el sistema político-económico venezolano, como sistema de economía mixta, véase:

- ALLAN-R. BREWER-CARIÁS: "El Estado dentro de un sistema de economía mixta" en *Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas, 1975, pp. 114 y ss.; y "El derecho de propiedad y la libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela" en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, UCV, Caracas, 1979, Tomo II, pp. 1139 y ss.
- TOMÁS E. CARRILLO BATALLA: "El sistema económico constitucional venezolano" en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, UCV, Caracas, 1979, Tomo II, pp. 901 y ss.
- JOSÉ A. MAYOBRE: "Derechos Económicos", *Idem*, Tomo II, pp. 1119 y ss.
- ENRIQUE MEIER E.: "Los principios generales del régimen económico en la Constitución de 1961" en *Jornadas de Derecho Mercantil*, UCAB, 1978, pp. 581 y ss.; y "Fundamento constitucional de la actividad económica del Estado Venezolano" en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCAB, N° 22, Caracas, 1975-1976, pp. 153 y ss.
- M. RACHADELL: "El sistema jurídico-económico de Economía Mixta y la planificación del desarrollo" en *Revista de Control Fiscal*, N° 84, Caracas, 1977, pp. 147 y ss.

§ 14. *LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL*

I. LAS BASES CONSTITUCIONALES

La planificación en Venezuela tiene su fundamento en la propia Constitución, cuando ésta otorga al Estado la facultad para planificar, racionalizar y fomentar la producción económica con la finalidad de impulsar el desarrollo económico del país. En este sentido el artículo 98 de la Constitución de 1961, establece:

“El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza a fin de impulsar el desarrollo económico del país”.

Esta norma de la Constitución tiene su origen en la Constitución de 1947, en la cual, por primera vez, se otorgaron potestades planificadoras al Estado. Sin embargo, el Estado no desarrolló potestades realmente planificadoras a nivel global de la economía, sino hasta los años 60. Hasta ese momento solo se elaboraban planes parciales en determinados sectores, como por ejemplo el plan de vialidad, y el plan de promoción a las actividades industriales elaborado por la Corporación Venezolana de Fomento en los años 1947 y 1948.

Por tanto, a pesar de que el proceso de intervención del Estado en la vida económica y social se inicia en Venezuela a partir de los años treinta, y de que la Constitución de 1947 hubiera atribuido al Estado facultades planificadoras (Arts. 69 y 73), es sólo a partir de 1958 cuando se regulan los poderes del Estado en el campo de la planificación del desarrollo económico, social y territorial mediante el Decreto-Ley N 492 de 30-12-58 dictado por la Junta de Gobierno, que creó la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN)

de la Presidencia de la República. Este Decreto-Ley, aún no ejecutado integralmente, constituyó, ciertamente, un marco adecuado para el inicio de la planificación de Venezuela; sin embargo, transcurridos más de veinte años del inicio del funcionamiento de CORDIPLAN, todavía cabe preguntarse sobre la realidad y efectos del sistema de planificación en Venezuela.

Ahora bien, a continuación estudiaremos el proceso de planificación en Venezuela desde el ángulo administrativo, para lo cual analizaremos, sucesivamente, el concepto de planificación; su relación con la libertad económica; las fases del proceso de planificación y su ámbito; la organización administrativa del mismo; el procedimiento para la elaboración de los planes y las funciones auxiliares de la planificación.

II. EL CONCEPTO DE PLANIFICACION

1. *La Planificación como técnica económica y administrativa*

La planificación, ante todo, es una técnica administrativa que permite racionalizar las actividades del sector público, de manera que se pueda prever, anticipadamente, la realización de unas determinadas actividades, y la inversión de una serie de recursos en la consecución de ciertas metas, en un lapso determinado.

Es decir, la planificación es un conjunto de prescripciones, normas y orientaciones que ordenan las actividades económicas públicas y privadas hacia la consecución de fines y objetivos concretos, por medio de la evaluación y aplicación de los recursos disponibles, ya sean humanos, financieros o materiales, en un período dado de tiempo.

En esta forma, la planificación es una previsión o una ordenación anticipada de actividades públicas y privadas para la consecución de determinados objetivos establecidos también de antemano en un documento que se denomina Plan. Como técnica administrativa está prevista en el ordenamiento venezolano en el sentido de que debe ser de utilización obligatoria en todos los entes públicos. Formulada ahora a través del llamado presupuesto por programa, se permite la ordenación y racionalización del gasto público anual, es decir, del gasto que se autoriza en las leyes del presupuesto, de forma tal que se realice en base a unos programas establecidos en el propio presupuesto. La planificación, por tanto, es una manifestación típica de racionalidad administrativa y de ordenación de la actividad económica, tanto de la que va a realizar el Estado, como la que van a realizar los particulares.

En este sentido, la planificación resulta no sólo necesaria, sino indispensable para ordenar las actividades de un determinado país, tanto de los particulares, como del Estado.

Esta necesidad surge, ante todo, de la diversidad de objetivos públicos condicionados por los fines del Estado que prevé la Constitución: desarrollo económico, desarrollo agrícola, desarrollo social, educación, protección del ambiente, etc. Para lograr estos fines, el Estado debe determinar unos objetivos de acuerdo a las exigencias y demandas de la sociedad. Para lograr dichos objetivos, además, debe contarse con una serie de recursos y medios de los cuales dispone la sociedad y el Estado: recursos financieros, recursos humanos, recursos materiales, normalmente escasos. Así, conforme fines que se plantean como exigencias de la sociedad, resulta necesario, con los recursos de los cuales se disponen, lograr determinados objetivos en un lapso de tiempo también predeterminado. Frente a esta relación entre recursos y medios frente a fines y objetivos, se hace necesario ordenar aquellos recursos y medios, de acuerdo a las exigencias sociales, para poder lograr, en un período de tiempo determinadas metas que satisfagan los fines y objetivos. Por ello, la planificación resulta indispensable como acción del Estado.

Ahora bien, en el caso de Venezuela, no solo se constata una creciente demanda social de servicios y de actividades que se le plantean al Estado y que, por lo tanto, aumentan los objetivos que tiene que cumplir, sino que también hemos tenido un creciente aumento de los recursos de los cuales se dispone, particularmente de los recursos financieros. La forma de poder disponer de esos recursos exige también una ordenación y ésta no debe ser otra cosa que la planificación, de manera de poder obtener el mejor resultado o la mayor productividad de la inversión de los recursos frente a determinados objetivos. Pero además, en nuestro caso la planificación resulta tanto más indispensable, en virtud del cambio que ha experimentado la economía venezolana en los últimos años. Se trata de un cambio sin precedentes en toda la historia económica de este país el cual puede captarse de los siguientes datos: el producto territorial bruto, en sólo 3 años, de 1972 a 1975, se duplicó; los ingresos fiscales del Estado en esos tres años también se triplicaron; las entradas de divisas se cuadruplicaron; y las reservas internacionales del Estado se quintuplicaron. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que con la nacionalización del petróleo y del hierro, el Estado genera, directamente, más del 41 por ciento del Producto Territorial Bruto y el Gasto Público Consolidado alcanzó en 1979, una suma equi-

valente al 65 por ciento de dicho Producto Territorial Bruto, cifra realmente excepcional en países no socialistas.

En cuanto a los gastos del sector público, también se ha producido un cambio sin precedentes. En efecto, en todo el sector público (no sólo el gobierno central, sino también los entes descentralizados, —empresas del Estado e institutos autónomos— y los Estados y Municipios) sus gastos o egresos, en quince años de 1960 a 1978, aumentaron doce veces, pasando de 7.000 millones de bolívares a más de 84.000 millones. Por otra parte, en cuanto a la composición de ese gasto público consolidado, también se ha producido un cambio sin precedentes: en 1960, el 70 por ciento del gasto público correspondía al gobierno central y el 30 por ciento a los entes descentralizados (empresas del Estado e institutos autónomos). Esta composición ha sido invertida totalmente, y en el año 1978 el gobierno central gastó solo el 30 por ciento de todo el gasto consolidado, correspondiendo a las empresas del Estado e institutos autónomos el 70 por ciento de dicho gasto público consolidado.

Esta transformación ha producido indudables consecuencias en materia de planificación, ya que a quien le corresponde procesar los recursos y medios para convertirlos en metas y objetivos, es a la Administración Pública. Pero ese cambio total de la economía y del sector público, así como las exigencias sociales han implicado que tanto los recursos y los objetivos sociales hayan desbordado, ostensiblemente la capacidad de la Administración venezolana para atenderlos. Puede decirse, inclusive, que nuestra Administración Pública no está capacitada ni para procesar eficientemente esos recursos, ni para lograr los objetivos que tiene planteado como fines del Estado.

Por eso, uno de los elementos centrales que se plantea a la acción administrativa es la necesidad de la planificación, es decir, de poder aplicar, con efectividad y productividad una serie de recursos para obtener los resultados queridos.

2. *La planificación como instrumento de formulación de políticas*

La planificación, además de constituir un instrumento administrativo de ordenación y racionalización de recursos para alcanzar determinados objetivos en un período de tiempo dado, debe considerarse, ante todo y con mayor razón en los países en vías de desarrollo, como el instrumento por excelencia para la formulación de políticas de desarrollo, es decir, para la precisión de los fines de la sociedad y del Estado en objetivos concretos a alcanzar, a través de determinadas estrategias

y mediante la racional utilización de los recursos de la Nación. El Plan, como consecuencia debe ser, ante todo, un programa político, si se quiere, un programa de Gobierno, de manera que no puede ni debe reducirse a constituir el resultado de un ejercicio técnico-económico-administrativo aislado. El Plan requiere, ante todo, decisiones políticas permanentes que le den vida y realidad. Considerado en esta forma, el Plan y la planificación constituyen el instrumento técnico por excelencia que le debe permitir al Estado formular las políticas de desarrollo que lo deben preceder e integrar, y lograr que su ejecución sea llevada a cabo, en la forma más racional, de acuerdo a los recursos disponibles y el lapso previsto para su ejecución.

En Venezuela, sin embargo, a pesar de ser el país de América Latina donde primero se inició el movimiento planificador a finales de la década de los cincuenta y donde mayores adelantos se ha hecho en la aplicación y desarrollo de la técnica planificadora, el Plan aun no ha llegado a constituirse en el texto definidor e integrador de las políticas de desarrollo del Estado. En efecto, si se analizan los Planes de la Nación que se han elaborado entre 1960 y 1980, se evidencia que si bien no hay mayor diferencia entre ellos en cuanto a la identificación de los objetivos generales de desarrollo, la precisión de las políticas y estrategias a seguir para la consecución de los mismos es imprecisa y muy general. En efecto, en el II Plan de la Nación 1963-1966, se definieron tres principales estrategias: sustitución de importaciones, siembra del petróleo y reforma impositiva y el IV Plan de la Nación 1970-1975 pareció cambiar la primera de las estrategias al insistir en una opción por el crecimiento "hacia afuera" al definir los siguientes principios rectores del mismo: más producción, más exportaciones, más empleo, mayor autonomía externa y promoción del pueblo para el desarrollo.

El V Plan de la Nación 1976-1980 hizo mayor énfasis en la consolidación de la nacionalización petrolera, en la mejora de la calidad de la vida, y en la corrección de los desequilibrios regionales. Por su parte, las consideraciones preliminares del VI Plan de la Nación 1980-1986 destacaron las prioridades del mismo, en torno al desarrollo agrícola, al desarrollo industrial, y en particular, al desarrollo de las industrias básicas, al desarrollo social, a los servicios públicos eficientes.

En todo caso, las definiciones principistas señaladas no llegan a convertirse en políticas de gobierno, y lo cierto es que después de cuatro lustros de planificación, en la década de los 80, aun están pendientes de respuestas por el sector público, las preguntas o las exigen-

cias por la formulación de una política industrial, de una política agrícola o de una política minera. En otros campos, la política no fue definida y ni siquiera esbozada, y si alguna se pudo identificar fue a *posteriori*. Tal es el caso de la política petrolera, la más importante del país, pues es fácil advertir como a comienzos de la década de los setenta y del período de vigencia del propio IV Plan de la Nación, el país no conocía realmente hacia dónde se dirigía el sector público en el campo, y si bien en 1974 podía identificarse a *posteriori* una política petrolera tendiente a lograr una decisiva y total participación y control del Estado en dicha industria, la cual se nacionalizó en 1975, las medidas adoptadas en este campo, aparentemente no fueron el resultado de una política predeterminada en el Plan, hasta el punto de que muchas de ellas se originaron en propuestas de la oposición y no del Gobierno.

Debe destacarse que en este campo, el IV Plan de la Nación definió una serie de estrategias tan generales, que cualquier medida encaja en ellas: a) realización de todos los esfuerzos necesarios para evitar que continúe el deterioro de los precios del petróleo; b) ampliación, diversificación y consolidación de los mercados del petróleo venezolano; c) fortalecimiento de la Corporación Venezolana del Petróleo; d) desarrollo de un vasto programa de explotación y recuperación capaz de incrementar en forma importante nuestras reservas petroleras; y e) promoción de la capacitación acelerada de personal técnico en todos los aspectos de la industria, con especial énfasis en administración, economía petrolera, política petrolera internacional, instrucción e investigación de nuestras aplicaciones o sistemas de producción (IV Plan de la Nación, p. 253).

En definitiva, el Plan no ha logrado aun ser en Venezuela el documento definidor de la política del Gobierno y, por tanto, del Estado y del país en la búsqueda de su desarrollo.

III. LA PLANIFICACION COMO TECNICA DE LIMITACION A LA LIBERTAD ECONOMICA

1. *Planificación y libertad*

Pero, además de ser una técnica administrativa de racionalización de recursos e inversiones en el tiempo y de ser un instrumento de definición de políticas de desarrollo, la planificación también se presenta como una técnica que, en definitiva, limita los derechos de los particu-

lares y particularmente la libertad económica. Estrechamente vinculada a la planificación, se encuentra, por tanto, el ámbito de la libertad económica, en el sentido de que si bien todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia; la planificación es una forma de intervención y limitación a esa libertad económica.

En efecto, la planificación como técnica de intervención del Estado en la economía, implica la ordenación del proceso económico general, no solo del sector público sino también del sector privado, para lograr en un lapso de tiempo determinado, unas metas que deben responder a los fines del Estado y las cuales deben lograrse mediante la evaluación de una serie de recursos humanos, materiales y financieros de los cuales se dispone. Esta técnica planificadora, que a la vez es una intervención global del Estado en la economía, puede significar una limitación a las libertades y particularmente a la libertad económica. En efecto, desde el momento en que el Estado, a través de la planificación, puede señalar que unas actividades pueden realizarse en el país y otras no, o que algunas actividades industriales pueden localizarse en determinada zona, y otras no pueden localizarse en alguna región, ello significa una limitación a la libertad económica.

Ahora bien, la consideración de la planificación como limitación a los derechos económicos plantea el problema del carácter obligatorio o no, del plan y de las previsiones que establece. Es decir, plantea el problema de determinar si las metas que prevé el plan, son obligatorias o no para los particulares y para el propio Estado.

Por ello, cuando se establece que el Estado protegerá la iniciativa privada sin perjuicio de sus facultades para *planificar, racionalizar* y fomentar la producción, esto configura a la planificación como un proceso limitativo de los derechos de los particulares. Así, en un momento determinado el Estado puede decidir, por ejemplo, desarrollar el sector agrícola preferentemente sobre otro sector productivo limitando, en cierta medida, la libertad de dedicarse a las actividades lucrativas preferenciales de cada quien.

La coexistencia de los principios de planificación estatal y libertad económica, nos sitúa frente al régimen de economía mixta. Por una parte, la consagración en el artículo 98 de la facultad de planificar el desarrollo económico y social por parte del Estado, y por la otra, los artículos 95 al 109, referentes a los derechos económicos que establecen la protección a la iniciativa privada, nos plantean un régimen económico en el cual el Estado participa e interviene, por medio de empre-

sas o regulando el proceso económico y en el cual, al mismo tiempo, está prevista la participación de los particulares.

Dentro de las características de este régimen económico están, a diferencia del Estado socialista, en que no existe propiedad exclusiva por parte del Estado sobre los medios de producción; y a diferencia de los sistemas puramente liberales, en que tampoco hay una apropiación de los medios de producción exclusiva por parte de los particulares.

Ahora bien, al hablar de planificación en el campo económico y social y su relación con la libertad económica, hay que plantear la distinción entre planificación imperativa e indicativa, siendo la primera aquella que se impone a ambos sectores, públicos y privado; y la segunda, la que indica a los particulares cómo coordinar su actividad con la del sector público, a los efectos de conseguir un determinado objetivo económico general.

En los regímenes socialistas, la planificación es totalmente imperativa, en el sentido de que se aplica, necesariamente, tanto al sector público como al sector privado. Así, las metas y las estrategias del Plan, son obligatorias y deben ser seguidas por todos los órganos del Estado y por los particulares, hasta el punto de que el no ajustarse a las metas del Plan puede implicar sanciones, de parte del Estado, a quien, por ejemplo, no produce lo que se prevé o como lo prevé el Plan, o a quién, por ejemplo, vende determinados productos a precios distintos a los previstos en el Plan.

En los sistemas de economía capitalista y dentro de ellos los de economía mixta, no puede hablarse, por tanto, de una planificación imperativa global, porque paralelamente a la intervención del Estado, que se prevé, hay también una libertad económica que se consagra en la Constitución. Tal como hemos insistido, en el sistema de economía mixta, en la actividad económica participa e interviene el Estado, con empresas o regulando el proceso económico, pero participan también los particulares, hasta el punto en que, inclusive, la propia Constitución impone al Estado la obligación de proteger la iniciativa privada. En este sistema, como se dijo, no hay propiedad de los medios de producción exclusiva por parte del Estado como en los sistemas socialistas, ni hay tampoco una apropiación de los medios de producción exclusiva por los particulares como podía existir en los sistemas de economía liberal tradicional. Al contrario, los medios de producción son apropiados por el Estado y los particulares, en una forma mixta, concurriendo en todo el proceso económico.

2. *La planificación imperativa*

Por tanto, la planificación es imperativa cuando las disposiciones, previsiones y estrategias del plan se convierten en obligatorias tanto para el sector público como para el sector privado. En estos casos, normalmente el plan prescribe, qué debe producirse, cómo y cuánto debe producirse, cómo debe venderse y a qué precio, así como también los salarios y política de ingresos que debe tener una determinada empresa.

El Estado establece un plan y a través de él, va a determinar con claridad cuáles son todas las bases de ese proceso planificador. La implementación de ese plan implica la posibilidad de que el Estado ejerza su potestad sancionadora, es decir, quien incumpla el plan puede ser objeto de sanciones, multas o recargos fiscales; de sanciones administrativas, como la clausura de un establecimiento; y en algunos países, sanciones penales cuando no se sigue la orientación del plan.

La planificación imperativa es propia de los países socialistas donde hay una planificación y economía centralizada totalmente por parte del Estado, consecuencia de la propiedad pública de los medios de producción: por ello se prescribe centralizadamente cuál es el curso de la economía en un determinado período, curso que está obligado a seguir toda la ciudadanía y el sector público.

Sin embargo, independientemente del sistema económico, ciertos planes son siempre y necesariamente imperativos. Tal es el caso de los planes de ordenación del territorio y de ordenación urbanística. La asignación de usos en el territorio y la zonificación urbana siempre son de carácter imperativo, tanto para el sector público como para los particulares. El incumplimiento de las prescripciones del plan da origen a sanciones que debe imponer la autoridad de ordenación del territorio o la autoridad urbanística.

3. *La planificación indicativa*

En contraposición a la planificación imperativa está la llamada planificación indicativa, en donde los objetivos, estrategias y disposiciones del plan no son impuestos obligatoriamente. Solo son indicaciones para que los particulares puedan ajustarse a sus prescripciones y lograrse, con ello, determinados objetivos de desarrollo.

Sin embargo, si nos imaginamos una planificación indicativa pura y simplemente, fácil es advertir que materialmente no se cumpliría nunca. Puede decirse que un plan totalmente indicativo no existe, pues si no tiene en sí mismo mecanismos para lograr su ejecución, es un plan

que, en definitiva, no tiene ningún valor. Se trataría simplemente de un estudio económico, pero sin valor alguno.

4. *El sistema venezolano*

En principio, puede decirse que en los sistemas no socialistas, la planificación debería ser indicativa, en cambio en los sistemas socialistas, la planificación normalmente es imperativa. Ahora bien, en un sistema económico como el nuestro se puede decir que hay una planificación mixta, imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado. Sin embargo, esta indicatividad para el sector privado es relativa, pues tiene elementos de imperatividad. En efecto, el Estado, si bien no puede imponer obligatoriamente en nuestro país determinadas prescripciones al sector privado, como se los puede imponer al sector público, sí tiene los medios indicados de persuasión y de disuasión para que las personas actúen o dejen de actuar en una forma determinada. Para desalentar o alentar que se escojan las orientaciones del plan, el Estado posee una serie de instrumentos que le permiten hacer que la actividad económica privada se ajuste al plan. Dichos instrumentos son la política crediticia, fiscal, administrativa y presupuestaria.

En cuanto a la política crediticia, el Estado puede decidir que un determinado porcentaje de los créditos bancarios se orienten a un sector, como por ejemplo, cuando se establece que un porcentaje de la cartera de los bancos debe orientarse hacia el sector agrícola, de manera que éstos aun cuando pueden dar préstamos para cualquier sector, tienen que destinar un porcentaje de su cartera para préstamos e inversiones en ese sector.

Por otra parte, cuando se establece que los órganos financieros públicos, como la Corporación Venezolana de Fomento, Banco Industrial de Venezuela o cualquier otro, deben invertir en tales y tales áreas, está condicionando en forma definitiva cuál es el curso que va a tomar la economía. El Estado puede también intervenir a través de medios crediticios mediante subvenciones o subsidios, y si le interesa por ejemplo, desarrollar la industria lechera y mantener un precio de venta final a un nivel dado, da un subsidio a los productores para que puedan producir a dicho precio. Así, el Estado tiene diversos mecanismos para persuadir a la economía privada a que se oriente hacia una determinada producción.

La política fiscal puede establecer mecanismos de carácter fiscal para orientar la actividad de los particulares a través de exoneraciones.

ciones que se conceden a una actividad en particular o a industrias que se establezcan en una determinada región. Algunas leyes especiales prevén también estos mecanismos fiscales, como por ejemplo, la Ley de Reforma Agraria que establece que las tierras ociosas podrán ser pechadas en forma progresiva con un impuesto mayor al de las otras tierras de producción. Asimismo, puede tratarse de medidas administrativas: si al Estado le interesa promover el desarrollo en una determinada área, exonera del cumplimiento de requisitos administrativos a la importación de determinados productos y libera la importación sin que haya necesidad de trámites administrativos o, al contrario, si al Estado le interesa restringir la importación de determinados productos para fomentar la economía nacional, establece medidas que le permiten limitar la importación con licencias o cupos de importación; es decir, el Estado cuenta con mecanismos administrativos que le permiten intervenir la economía.

Por supuesto, también se destaca la política financiera o de inversiones públicas a través del Presupuesto Nacional que puede estimular la inversión privada hacia determinados sectores, como el sector de la construcción.

Por otra parte, la planificación es imperativa para el sector público, ya que de lo contrario, ésta no tendría ningún sentido; lo cual, con las posibilidades de intervención del Estado para alentar o desalentar actividades privadas, como se dijo, se combina con su carácter indicativo para el sector privado. A este respecto, el Decreto N° 1454, de fecha 9 de marzo de 1976, aprobatorio del V Plan de la Nación, ha establecido una regulación en el sentido señalado, de la manera siguiente:

Por una parte, sobre la imperatividad del Plan para el Sector Público, se establece claramente su obligatoriedad directa y respecto al régimen presupuestario, así:

Artículo 3º: Las estrategias políticas, programas y metas establecidas en el V Plan de la Nación *serán de obligatorio cumplimiento por parte de los organismos de la Administración Pública Nacional, los Institutos Autónomos, y demás estructuras de la Administración descentralizada, así como por las empresas del Estado*, en las cuales el Estado u otros entes públicos tengan poder decisorio o una participación no menor del cincuenta por ciento del capital social.

Artículo 4º: El Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional y los presupuestos anuales de los organismos públicos (artículo 3), *deberán elaborarse con arreglo a lo establecido en el V Plan.*

Por otra parte, en cuanto a la indicatividad del Plan para el Sector Privado, se establece lo siguiente:

Artículo 6º: El Estado *estimulará la acción de los particulares en las áreas señaladas como prioritarias en el Plan*, mediante la concesión de incentivos o la adopción de medidas arancelarias, fiscales, monetarias, u otras que considere adecuadas.

De acuerdo a estas normas, por tanto, en principio, para los particulares, el Plan es indicativo, y el propio Decreto aprobatorio del V Plan de 1976 así lo sugiere expresamente al decir que el Estado estimulará —no obligará— a los particulares, a que realicen sus actividades en las áreas señaladas como prioritarias en el Plan, mediante la concesión de incentivos, adopción de medidas arancelarias, fiscales, monetarias u otras que considere adecuadas. Es decir, establecida una meta en el Plan, por ejemplo, si en el sector agrícola se busca lograr un nivel de producción en un período de tiempo, para los organismos públicos, ello es obligatorio, lo que significa que los entes del Estado deben ajustar su actuación al Plan, pero para los particulares, lo que se señala es que el Estado debe estimular su acción para que se ajuste al Plan. Se trata, por tanto, en principio, de una actividad de fomento, indicativa para los particulares y el Estado debe estimular a que los particulares se adecúen al plan. Pero en la realidad, esta indicatividad y esta acción de estimular y fomentar, como se dijo, es relativa, porque el Estado no solo estimula concediendo créditos, por ejemplo, sino que hay que tener en cuenta que dispone de suficientes medios de persuasión o de disuasión, para hacer que los particulares, en efecto, se adecúen al plan. Por tanto, se trata de una indicatividad muy relativa, en el sentido de que en un sistema de economía mixta, el Estado dispone de medios reales y efectivos para hacer que los particulares se adecúen al plan y sigan los requerimientos y estrategias del plan.

IV. LAS FASES DE LA PLANIFICACION: LARGO, MEDIANO Y CORTO PLAZO

Tal como se ha señalado, la planificación es no sólo un instrumento de limitación de la libertad económica, sino una manifestación de racionalidad de la acción del Estado en el tiempo. Por ello, en general, el factor temporal ha estado tan íntimamente vinculado al proceso de planificación, siendo el factor espacial relativamente nuevo, dando origen a la política de ordenación del territorio.

Desde que se inició el proceso de planificación en Venezuela en 1960, los planes normalmente han sido de mediano plazo, generalmente elaborados para un período de 5 años. Antes de esta fecha la única forma temporal de racionalización de la actividad del Estado, se producía en el corto plazo, a través del presupuesto anual.

Ahora bien, un plan que sea un programa político no puede limitarse sólo a definir políticas y opciones de desarrollo a mediano plazo. Aquellas, al contrario, han de definirse en el largo plazo y solo así es que la estrategia de mediano plazo tendría sentido. Por ello, las políticas y opciones de desarrollo necesariamente tienen que formularse para un plazo mucho mayor que el de la vigencia de un Plan. ¿De qué sirve, por ejemplo, que se haya definido una estrategia en el campo petrolero para un período de cinco años de 1970 a 1974, como lo hizo el IV Plan de la Nación, si no se definió *a priori* una política orientadora a más largo plazo, que necesariamente debía tener en cuenta el inicio de la reversión de las concesiones de hidrocarburos a partir de 1983? La falla del Plan en este ejemplo fue suplida por la Oposición al proponer al Congreso la aprobación del proyecto de Ley sobre bienes afectos a reversión en las concesiones de hidrocarburos, aprobada luego, por unanimidad, en 1970. El Plan, por tanto, debe mirar mucho más allá de su período de duración, y tratar de definir políticas en los problemas que configuran los retos económicos y sociales que tiene planteado el país, por ejemplo; política de reformulación del desarrollo agropecuario y del desarrollo industrial para la exportación y para lograr un mayor control, restricción y beneficio para el país de la participación de capitales extranjeros en el mismo; política de desarrollo de la industria pesada siderúrgica, energética, petroquímica y mecánica; política de redistribución del ingreso y de la riqueza a través de un Servicio Nacional de Salud, de la reforma educativa, de la promoción, protección y seguridad social, y de la reforma tributaria; política de redistribución del ingreso a escala regional, con una mayor participación de las regiones en las tareas del desarrollo nacional; política de desarrollo urbano y ordenación del territorio; política de control y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables, particularmente del agua; política de transformación de la administración pública para la ejecución del Plan, etc.

Conforme a esta orientación, por tanto, en los últimos años se ha planteado la necesidad de enmarcar los planes de mediano plazo en políticas que deben formularse en el largo plazo, integrándose, además, la función presupuestaria al sistema de planificación. En esta forma, se

ha venido buscando establecer diversas fases temporales de la planificación: la definición de políticas y estrategias de desarrollo, en el *largo plazo*; la elaboración del Plan de Desarrollo Económico y Social en el mediano plazo (5 años); y la ejecución del Plan en el *corto plazo* a través de un Plan Operativo Anual que guíe la elaboración de la Ley de Presupuesto Anual.

En el V Plan de la Nación 1976-1980 se definieron, con precisión, estas fases del proceso de planificación, que recogió, luego, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de 1976, en los siguientes términos, al hablarse de los instrumentos de la planificación:

1. La "primera instancia la constituye la *Estrategia de Desarrollo*, documento de carácter político normativo que señala los elevados objetivos nacionales y las líneas estratégicas que posibilitan su logro".

2. "Luego se establece el *Plan de la Nación*, el cual expresará, dentro del marco de la Estrategia, el propósito del Ejecutivo Nacional en cuanto a los objetivos y las metas inherentes al desarrollo económico, social e institucional del país en el *mediano plazo*, y la provisión de recursos para el financiamiento de los correspondientes programas y proyectos a cargo del sector público".

3. "Como instrumento de implementación del Plan de la Nación, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario establece el *Plan Operativo Anual*, el cual contendrá los objetivos, metas, estrategias, políticas y dispositivos que corresponden a las aspiraciones que animan la voluntad del Gobierno Nacional en el ejercicio fiscal correspondiente, a cuyo efecto, el Proyecto de *Ley de Presupuesto* y los Proyectos de leyes de Presupuesto de los Estados, se formularán para ser presentados ante los órganos legislativos, conforme al Plan Operativo Anual".

En esta forma, concluye el texto del V Plan, "se consagra así, un proceso *único* de planificación y presupuesto en el que se integran las fases de elaboración de planes con la del Presupuesto". (Véase en *Gaceta Oficial* N° 1860 Extr. de 11-3-76, p. 91).

V. EL AMBITO DE LA PLANIFICACION

El proceso de planificación en Venezuela, tradicionalmente ha sido de ámbito nacional y de carácter económico-social. Es decir, se han elaborado planes nacionales de mediano plazo para el desarrollo económico y social. Este ámbito, sin embargo, ha venido siendo progresivamente ampliado e integrado.

1. *La planificación nacional, regional y local*

Además de la planificación nacional, con motivo del desarrollo del proceso de regionalización iniciado en 1969, se ha venido generando una voluntad planificadora a nivel de las nueve regiones en las cuales se ha dividido el país, con un doble carácter: en primer lugar, como un desgajamiento regional del plan nacional, dentro de una política de ordenación del territorio; y en segundo lugar, como un esfuerzo netamente local y regional para ordenar el proceso de desarrollo de la región. Esfuerzos concretos de planes regionales se han hecho en varias regiones (Zulia, Centro-Occidente, por ejemplo), pero aún no puede afirmarse que la planificación regional haya adquirido carta de naturaleza en nuestro país.

Por otra parte, en cuanto a la planificación local, esta se ha reducido a la de carácter urbanístico, particularmente a la determinación de los diversos usos del suelo urbano, mediante la zonificación de las áreas urbanas.

2. *La planificación económica, social y espacial*

El sistema de planificación en Venezuela se ha desarrollado, básicamente, en los aspectos económicos y sociales del país. Se ha estructurado, así, una planificación por sectores (planificación sectorial) a nivel nacional, la cual se ha reflejado en los planes de la Nación.

En los últimos años, y particularmente con motivo de los avances del proceso de regionalización, ha comenzado a surgir el componente espacial del sistema de planificación, reflejado en la política de ordenación del territorio, la cual se ha regulado en la Ley Orgánica del Ambiente. La planificación espacial, así, complementa y permite la planificación regional, y puede contribuir, en el futuro, a transformar la planificación urbanística local, en algo más que la definición de los usos del suelo urbano, mediante la incorporación de elementos de planificación económico-social del desarrollo de las ciudades.

3. *La planificación administrativa*

La ejecución de los planes de desarrollo económico y social no sólo exige una organización administrativa, que permita la formulación de aquéllos, la cual veremos a continuación sino que exige una Administración Pública adecuada para tal ejecución. La mayoría de los fracasos de los sistemas de planificación han estado, precisamente en la inadecuación del aparato administrativo para ejecutar los planes, y en el

hecho de que, paralelamente a la elaboración de los planes de desarrollo económico y social, no se han formulado planes de desarrollo administrativo, de manera de adecuar la Administración Pública a los nuevos planes.

La planificación administrativa viene a ser, así, un intento de racionalización y ordenación de la reforma administrativa, de manera de adaptar y adecuar a la Administración Pública a los proyectos y programas contenidos en los planes, y hacerlos ejecutables.

VI. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA PLANIFICACION

1. *El sistema administrativo de planificación*

Desde el punto de vista administrativo, la planificación está configurada como un sistema, comandado por un Organó Central que actúa como asesor y auxiliar de la Presidencia de la República, y por Organos Sectoriales y Regionales.

La concepción del sistema se estableció desde el inicio, al crearse la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República mediante el Decreto N° 492 del 30-12-58.

En efecto, de acuerdo a las normas de este Decreto, CORDIPLAN debe actuar como Organó Central de un sistema administrativo de planificación que está dirigido por esta Oficina, que es coordinador general del sistema; por órganos sectoriales de planificación que deben estar ubicados en los órganos administrativos de cada sector —en este caso, los Ministerios—, las llamadas Direcciones Generales de Planificación y Presupuesto; y luego, a escala regional, por Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación a los efectos de concretar la ejecución de un plan a escala regional.

2. *Los Organos Centrales de planificación*

A. *El Presidente y el Consejo de Ministros*

Las decisiones generales en materia de planificación corresponden al Presidente de la República en Consejo de Ministros como suprema autoridad de planificación, tal como se establece en el Decreto N° 492 del 30-12-58, mediante el cual se creó la Oficina Central de Coordinación y Planificación. El Presidente de la República, por otra parte, es quien debe exponer ante el Congreso “los lineamientos generales del

plan de desarrollo económico y social de la Nación” (artículo 191 de la Constitución).

Para la realización de esta función cuenta con lo que podría denominarse el sistema administrativo de planificación, compuesto por una Oficina Central de Estado Mayor de la Presidencia, la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) y por órganos sectoriales y regionales de planificación.

B. *La Oficina Central de Coordinación y Planificación*

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 492 del 30-12-58, mediante el cual se creó este organismo, y con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, CORDIPLAN debe actuar como órgano central del sistema de planificación. En este sentido, el Decreto de Creación en su artículo 12 le atribuye las siguientes funciones:

a) Hacer estudios acerca del desarrollo social y económico de la Nación, y con esta base preparar las respectivas proyecciones y alternativas, así como mantener al día un plan general de desarrollo social y económico.

b) De conformidad con las decisiones que con respecto a alternativas tome el Ejecutivo Nacional, mantener la unidad de programación, coordinando los trabajos sectoriales que se hicieren en los respectivos Ministerios y manteniéndose en consulta con los sectores privados.

c) Consolidar anualmente los presupuestos de inversiones y servicios que presentarán los Ministerios, y preparar, de acuerdo con el Ministro de Hacienda, como parte de un presupuesto-programa permanente de cinco años, el Presupuesto-Programa Anual, anexo al Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos.

d) Presentar anualmente, previo examen de los proyectos remitidos por los Despachos y con vista de los estudios hechos por la propia Oficina, un proyecto de orden de prelación de gastos fiscales, para su consideración por el Ejecutivo Nacional y su inclusión en el Presupuesto-Programa Anual.

e) Presentar anualmente al Congreso Nacional, en la ocasión de introducirse el proyecto de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos, por intermedio del Ministro de Hacienda, un informe analítico de los planes en ejecución y sus relaciones con las metas generales aprobadas, así como con dicho Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos.

f) Proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional, y coordinar conforme a dichos lineamientos, la planificación que hiciere en escala regional y urbanística, a través de los respectivos organismos subalternos de planificación. Con tal fin podrá dictar las normas e instrucciones necesarias.

g) Promover la rotación de funcionarios de planificación de los diversos Ministerios dentro del Sistema Nacional de Coordinación y Planificación, previa aprobación de los Ministros respectivos.

h) Mantener un constante sistema de información en materia de programación, que beneficie tanto al sector público como al sector privado.

i) Auxiliar al Ejecutivo Nacional en la vigilancia de la ejecución de programas y dar su opinión acerca de los reajustes que afecten a los planes respectivos.

j) Dirigir la formación y capacitación de funcionarios de planificación y crear, al efecto, la escuela y cursos necesarios.

k) Supervisar el uso de técnicas de programación en la administración pública, con miras a mantenerlas uniformes.

l) Organizar reuniones científicas periódicas sobre programación.

m) Recabar y recopilar ejemplares de los informes o estudios hechos en materia que interesen a la programación.

n) Dar su opinión previa a la contratación o iniciación de estudios vinculados al desarrollo económico y social.

o) Dar su opinión previa acerca de la creación, supresión o fusión de ministerios o institutos autónomos, así como sobre cambios sustanciales en sus atribuciones.

p) Dar su opinión previa sobre reformas a leyes fiscales y otras que afecten la Hacienda Nacional o el desarrollo económico.

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Central, de 1976, le establece, en su artículo 47, las siguientes atribuciones a la Oficina Central de Coordinación y Planificación:

1º Elaborar estudios sobre el desarrollo económico y social de la Nación, preparar las respectivas proyecciones y alternativas y mantener al día el plan general de desarrollo social y económico de la Nación.

2º Estudiar e informar sobre las implicaciones en el sector público de las medidas de política económica y social que adopte el Gobierno Nacional.

3º Formular la Estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo, el Plan de la Nación y el Plan Operativo Anual.

4º Coadyuvar en la preparación del Proyecto de Ley de Presupuesto a los fines previstos en el artículo 2º de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

5º Compatibilizar los diferentes programas con los planes del gobierno.

6º Proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional y coordinar, conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciera a nivel regional y urbanístico.

7º Opinar previamente sobre la creación, reorganización o eliminación de oficinas sectoriales y regionales de planificación y presupuesto.

8º Promover la rotación de funcionarios de planificación de los diversos Ministerios dentro del Sistema Nacional de Planificación, previa aprobación de los Ministros respectivos.

9º Controlar la ejecución de programas y emitir opinión acerca de los reajustes que afecten a los planes respectivos.

10. Establecer las bases metodológicas de la planificación en sus niveles global, sectorial y regional y supervisar el uso de técnicas de planificación por el sector público.

11. Emitir opinión previa a la contratación o iniciación de estudios vinculados al desarrollo económico y social y opinar sobre programas de desarrollo económico y social de carácter internacional.

12. Promover la formación y capacitación de funcionarios de planificación.

13. Elaborar planes para reestructurar la Administración Pública Nacional, central y descentralizada, en todos sus niveles, sistemas y sectores, con vista a su adaptación a las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social y dirigir la reforma administrativa.

14. Tecnificar los métodos y procedimientos empleados en la Administración Pública.

15. Establecer un sistema de procedimientos y recursos administrativos.

16. Asistir técnicamente a los otros poderes públicos, cuando éstos lo soliciten.

17. Estudiar las peticiones de asistencia técnica que formulen los Despachos Ministeriales e Institutos Autónomos, teniendo en cuenta las necesidades del desarrollo económico y social del país y el orden de prelación asignado a las distintas actividades.

18. Coordinar actividades de desarrollo regional, con la finalidad de asegurar el cumplimiento por parte de los organismos de la Administración Pública Nacional, las Corporaciones Regionales de Desarrollo, las empresas del Estado y demás entes de la Administración Descentralizada, de las políticas, planes, programas y proyectos de ordenación territorial, desarrollo regional y desconcentración económica.

19. Establecer los mecanismos necesarios a objeto de asegurar la participación de los sectores privados en el establecimiento de las estrategias de desarrollo económico y social y los Planes de la Nación.

20. Considerar y estudiar las facilidades de asistencia técnica que Venezuela pueda ofrecer a los gobiernos extranjeros o a los organismos internacionales y las que éstos puedan ofrecer al país.

21. Vigilar el desarrollo de los programas de proyectos de asistencia técnica que se ejecuten en el país y promover la evaluación de los resultados que se obtengan.

De esta larga enumeración de funciones pueden destacarse las siguientes de particular importancia:

En primer lugar, la formulación de la estrategia de desarrollo del Estado estableciendo las guías generales que deben seguir los órganos sectoriales y los regionales de planificación para elaborar sus respectivos planes que luego deben ser coordinados, compatibilizados y expresados en forma coherente, sistemática y de acuerdo a la orientación general de este organismo, en el Plan de la Nación. Este Plan de la Nación debe ser aprobado por el Presidente en Consejo de Ministros, lo cual se hizo formalmente, por primera vez, en relación al V Plan mediante Decreto N° 1454 del 9-3-1976.

En segundo lugar, colaborar con la Oficina Central de Presupuesto en la elaboración del Plan Operativo Anual, de acuerdo al cual debe formularse el Proyecto de Ley de Presupuesto. En este sentido, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario establece expresamente la vinculación del presupuesto con el Plan de la Nación, en su artículo 2°, en

la forma siguiente: "Los presupuestos públicos expresan el Plan de la Nación en aquellos aspectos que exigen, del sector público asignar determinados recursos". Agrega este artículo, que los presupuestos anuales son parte e instrumento de la planificación y en su elaboración debe seguirse el Plan Operativo Anual, el cual debe quedar expresado en la Ley Orgánica de Presupuesto del año respectivo.

De esta manera se ha vinculado legalmente todo el sistema de planificación con el sistema presupuestario.

En tercer lugar, formular las reformas que deban hacerse en la Administración Pública para que esta pueda ejecutar el plan. Este es un elemento nuevo que se deduce de la Ley Orgánica de la Administración Central, cuando le atribuye competencia a la Oficina Central de Coordinación y Planificación de tener en cuenta, en la formulación del plan, a los órganos administrativos que han de realizarlo y al espacio territorial en el cual se llevará a cabo (artículo 47, ordinal 13).

3. Los órganos sectoriales de planificación: Las direcciones generales sectoriales de planificación y presupuesto

El sistema administrativo de planificación cuenta con órganos sectoriales de planificación que deben estar ubicados en los órganos administrativos ejes de cada sector, en este caso, los Ministerios. Esta función de planificación sectorial la realizan las Direcciones Generales de Planificación y Presupuesto de cada Ministerio, las cuales deben elaborar los planes para el sector respectivo.

Con carácter general, el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios dictado por Decreto N° 539 del 10 de febrero de 1971, estableció como atribuciones de estas oficinas sectoriales de planificación y presupuesto de los Ministerios, las siguientes:

1. Asistir al Ministro en materia de planificación, presupuesto, organización administrativa y estadística.
2. Ser órgano de enlace entre el Ministerio, la Oficina Central de Coordinación y Planificación, la Oficina Central de Presupuesto y la Oficina Central de Estadística e Informática.
3. Dictar normas e instrucciones que deben seguirse en el Ministerio en relación a las materias de su competencia.
4. Asesorar a las unidades administrativas del Ministerio en dichas materias.

5. Coordinar los trabajos correspondientes a la planificación y programación presupuestaria del Ministerio.

6. Proponer las asignaciones de recursos necesarios para cada programa en función del cumplimiento de las metas previstas en el Plan de la Nación y el Presupuesto-Programa;

7. Evaluar la ejecución de los programas desarrollados en el Ministerio, así como los programas que sean desarrollados en forma conjunta o complementaria por otros Ministerios e Institutos Autónomos;

8. Estudiar los anteproyectos de presupuesto elaborados por las unidades ejecutorias de programas y proponer las modificaciones que considere necesarias.

9. Velar por el cumplimiento de las normas establecidas en las materias de su competencia.

Además, el Reglamento del Estatuto establecía que en la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto, debían actuar las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa (OCRA) con las funciones establecidas en el Decreto N° 141 del 17-9-1969.

El Decreto 492 del 31-12-1958, en todo caso, estableció la distinción entre las Oficinas Sectoriales Básicas de Planificación que existían en cada Ministerio (artículos 18 y ss.), y las Oficinas Subalternas de Planificación que podían existir en otras unidades de cada Ministerio o en los entes descentralizados del sector (artículo 21, letra a).

4. *Los órganos regionales de planificación: Las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación*

Con motivo de la emisión del Decreto sobre Regionalización Administrativa de 1969, se establecieron formalmente las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación (ORCOPLANES). Estas funcionaron en forma relativamente adecuada hasta 1975, oportunidad en la cual se atribuyeron sus funciones, a las Corporaciones de Desarrollo Regional que existían. En la última reforma del Reglamento de Regionalización y participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional dictado por Decreto N° 478 del 8-1-80, se restablecieron las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación, con las siguientes atribuciones (artículo 19):

1. Elaborar los proyectos de planes regionales conforme a los lineamientos de política que le presenten la Oficina Central de Coordinación y Planificación y el Consejo Regional de Desarrollo;

2. Evaluar la ejecución de los planes de desarrollo regional y proponer las reformulaciones a que haya lugar;
3. Proponer por intermedio del Consejo Regional de Desarrollo las aspiraciones presupuestarias regionales y su consolidación, con la colaboración de la Oficina Regional de Desarrollo;
4. Asesorar a las Gobernaciones y a los Concejos Municipales cuando así lo requieran;
5. Realizar los estudios que le sean solicitados por el Consejo Regional de Desarrollo; y
6. Ejercer las funciones de la Secretaría Técnica del Consejo Regional de Desarrollo.

Estas Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación dependen de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (art. 18).

VII. EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACION DE LOS PLANES

1. *La formulación del Plan*

Para la formulación del Plan se requieren, ante todo, de numerosas operaciones de carácter técnico: en primer lugar, un *diagnóstico* de la situación económica, social y espacial del país; en segundo lugar, la identificación de las *exigencias sociales* y económicas prioritarias; en tercer lugar, el establecimiento de *objetivos* cuantificados económicamente con base a las políticas de largo y mediano plazo; en cuarto lugar, evaluación de los *recursos* financieros, materiales y humanos disponibles; y en quinto lugar, la concreción del resultado de estas operaciones en *programas y proyectos específicos*.

Conforme a estas etapas, lo primero que se plantea es una actividad de diagnóstico, que no es otra cosa que tomar conocimiento de la realidad, saber qué es lo que se plantea en el país, cuáles son los recursos disponibles, las metas a lograr, y las demandas que se le plantean al Estado para satisfacerlas, en un determinado período de tiempo. Ese diagnóstico en general se ha hecho en nuestro país, en cuanto a los requerimientos sociales y económicos, sin embargo, no se ha hecho desde el ángulo administrativo.

En efecto, en general, no se ha formulado una adecuada planificación administrativa para lograr los objetivos y metas que en el plan se establecen, por lo que el problema en la ejecución de los planes siem-

pre ha sido respecto a cómo lograr los objetivos, quién lo va a hacer, qué organismo, y cuáles unidades se necesitan para lograrlos.

Ahora bien, esta tarea de formulación del plan, con todas las operaciones de carácter técnico que implica, no pueden ser asumidas por un solo órgano administrativo. Al contrario, requieren de la participación de todo el sistema de planificación.

En esta forma, Cordiplán debería, en primer lugar, formular la estrategia de desarrollo del Estado, la cual es la primera función de este órgano de planificación. Conforme a esa estrategia, una vez adoptada por el Presidente, los organismos sectoriales de planificación deben tener a su cargo la elaboración de los planes sectoriales. Luego que cada sector tenga elaborado su plan, esos planes sectoriales deberían ser enviados al Organismo Central de planificación a los efectos de la compatibilización de todos los planes sectoriales, entre sí y con las metas generales de desarrollo. Una vez compatibilizados todos estos planes, Cordiplán debe elaborar el Plan de la Nación, el cual no debe ser otra cosa que el resultado de la compatibilización de los planes sectoriales con la estrategia general. Paralelamente debe regionalizarse el Plan Nacional y elaborarse los planes regionales.

En esta forma, el órgano central del sistema de planificación debe tener por función elaborar la estrategia de desarrollo, es decir, las guías generales que deben seguir los órganos sectoriales y los órganos regionales para elaborar sus planes y luego, compatibilizar los planes sectoriales y regionales, en el Plan de la Nación el cual debe ser aprobado formalmente.

En efecto, para que el Plan se convierta en el instrumento definidor de políticas del país, y sea realmente un "Plan de la Nación", ésta debe estar comprometida con él; es decir, el Plan debe ser el resultado de un consenso político y debe obedecer a una política nacional para las mayorías y no para las minorías. Por ello, es imprescindible que en el futuro, el Plan sea aprobado por el Congreso, de manera que la política del Gobierno, que debe ser la política del país, tenga el respaldo de la representación popular. Toda política coherente de desarrollo, necesariamente, debería exigir la participación y compromiso de las instituciones políticas en la adopción de sus grandes opciones y estrategias. Sin embargo, en Venezuela, el Plan no solo nunca ha sido objeto de aprobación por el Congreso, sino que éste ni siquiera lo ha discutido o analizado. El Plan lo formula la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) y hasta 1970 ni siquiera se presentaba al Congreso. En 1971, con ocasión de su Segundo Mensaje al

Congreso, el Presidente de la República consignó ante las Cámaras Legislativas el IV Plan de la Nación (1970-1974), considerando que el mismo "contribuiría, indudablemente, a facilitar al Congreso la consideración de las proposiciones que le sean hechas por el Ejecutivo y podrá servirle de orientación en las decisiones que vaya a adoptar". Puede decirse que éste fue el único intento de llevar a la discusión política las opciones fundamentales del Plan; intento que fracasó, pues, el Congreso no sólo no discutió el Plan, sino que simplemente lo ignoró. Lo recibió como recibe normalmente el Mensaje Anual del Presidente: sin hacerse solidario de su contenido.

En esta forma, el Plan en Venezuela hasta 1976 no había formado parte del ordenamiento jurídico y, por tanto, su obligatoriedad era absolutamente inexistente. En efecto, el Plan no sólo no era objeto de aprobación legal en sus grandes opciones y estrategias, sino que ni siquiera era objeto de una aprobación y adopción formal administrativa por el propio Poder Ejecutivo, de manera de hacerlo obligatorio para el sector público. El Plan no se aprobaba por Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros, y su único valor radicaba en un compromiso político-administrativo del Presidente ante el Congreso, en aquellos casos en que se le presentó el Plan, como sucedió con el IV Plan. El Plan de la Nación en Venezuela, por tanto, hasta 1976, no sólo no obligaba en absoluto, a los particulares, sino que tampoco obligaba jurídicamente al sector público ni a las Cámaras Legislativas, e indudablemente, un Plan que no obligaba ni al sector privado ni al sector público ni a las instituciones políticas del Estado, es decir, que no obligaba a nadie, no era un Plan, sino a lo sumo un buen documento de ejercicio económico.

Ahora bien, en 1976 se aprobó por primera vez el V Plan por Decreto, pero se hace indispensable, en el futuro, que el Plan de la Nación se apruebe formalmente por ley, de manera que sus políticas y opciones condicionen la actuación de todas las instituciones del Estado durante su período de vigencia; es decir, de manera que las leyes que el propio Congreso apruebe estén enmarcadas dentro de las opciones del Plan, y que las actuaciones de la Administración Pública lo respeten. Una aprobación legislativa del Plan respondería, ciertamente, al espíritu de la Constitución de 1961, pues al estar facultado el Estado para adoptar medidas para planificar el desarrollo económico y social del país (artículos 95 y 98), indudablemente que una ley aprobatoria del Plan sería una de esas materias que por naturaleza corresponderían al Poder Nacional. En todo caso, por supuesto, de aprobarse el Plan

por el Congreso mediante una Ley, no podran seguirse las normas ordinarias de la actividad legislativa y de la formación de las leyes: no podría pretenderse que el Congreso discuta, modifique y apruebe todos y cada uno de los programas y proyectos contenidos en el Plan, sino que, en realidad, el objeto de discusión y aprobación tendría que ser las políticas, opciones y grandes estrategias contenidas en el Plan, conjuntamente con la definición de prioridades en la asignación y distribución de los recursos, sin entrar en los detalles del Plan. Pero en todo caso, aun cuando no se recurra a la fórmula de aprobación legislativa del Plan, el mismo debe seguirse aprobando por Decreto que implique la adopción de las políticas que habrán de guiar obligatoria y necesariamente al sector público, siguiendo, en esta forma, la orientación definida en 1972 en relación al Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y en 1976 respecto al V Plan de la Nación.

En efecto, como se dijo, hasta 1976, la formulación del Plan había sido hecha mediante un documento que no tenía valor formal ya que la Constitución (artículo 191) simplemente establece que el Presidente de la República está obligado, al inicio del período constitucional, a formular ante el Congreso los lineamientos generales del desarrollo económico y social, pero no establece que esos lineamientos deben ser obligatorios en ninguna forma. La primera vez en la cual se hizo obligatorio el Plan fue con el V Plan de la Nación que se aprobó por Decreto N° 1454, del 9 de marzo de 1976.

Esta aprobación formal del Plan por el Ejecutivo Nacional, no sólo le otorgó autenticidad y certeza al Plan, ya que el Decreto aprobatorio y el texto íntegro del Plan se publicaron en la *Gaceta Oficial*, sino que implicó un principio de seguridad jurídica al quedar comprometida la Administración en el cumplimiento de las previsiones del Plan, frente a los particulares.

Esta aprobación formal plantea una ventaja, pues, el plan es efectivamente obligatorio para la Administración Central, cuya actividad debe ajustarse a ese Decreto. Sin embargo, el plan no obliga al Congreso, pues, es solo un acto del Poder Ejecutivo, que implica una obligación para la Administración Pública. Por tanto, no existe, en Venezuela un mecanismo mediante el cual el Congreso se obligue por el plan. En otros países, en cambio, como se dijo, esto se obvia sometiendo los lineamientos generales del Plan a la Asamblea Representativa, como es el caso, por ejemplo, de Francia, donde el Plan es aprobado por Ley, por la Asamblea Nacional y, al aprobarlo, se está obligando a sí misma.

En todo caso, en nuestro país, con anterioridad a 1976 sólo se aprobó formalmente el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, mediante Decreto N° 1127, del 15-11-72, como documento rector de la política hidráulica nacional.

Por supuesto, a nivel local, la planificación urbanística del suelo urbano siempre ha estado revestida de estricta formalidad, al aprobarse las zonificaciones mediante Ordenanzas.

2. *La participación en la formulación del Plan*

A. *Participación administrativa*

Tal como se señaló, uno de los problemas tradicionales de la planificación en Venezuela, es que ha sido una planificación centralizada.

En efecto, en general, Cordiplán ha formulado los planes sin la adecuada participación de la Administración Sectorial, pues no ha elaborado el Plan, de acuerdo a los planes sectoriales preparados conforme a sus estrategias, una vez compatibilizados. Realmente, no ha sido muy frecuente que los organismos de la Administración Pública hayan participado en la formulación del Plan y en muchos casos, el Sector se ha enterado de un plan, cuando era publicado por Cordiplán.

Puede decirse, por tanto que la planificación como sistema esencial para la ordenación de las actividades del Estado no ha contado en su desarrollo con la completa y decidida participación del propio sector público y de las instituciones administrativas. En efecto, el Plan debería ser la concreción, en programas y proyectos a mediano plazo de las políticas adoptadas por el Gobierno, elaborados coordinadamente por los diversos sectores y regiones y compatibilizados entre sí y en relación a las políticas definidas por la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Sin embargo, hasta el V Plan de la Nación, 1976-1980, puede decirse que no sólo no existió, previo al Plan ni en su contenido, un proceso de formulación y elaboración de políticas que pudieran guiar a los sectores y regiones en la elaboración de los respectivos programas y proyectos, sino que aquéllos no intervinieron realmente en la elaboración de los mismos. El Plan, durante quince años de planificación en Venezuela, se elaboró por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, sin la menor referencia regional, ya que el proceso de regionalización se inicia después de la vigencia del IV Plan y como consecuencia de éste, y con muy poca efectiva participación sectorial en la ela-

boración de los programas y proyectos, proceso que se realizó casi exclusivamente por la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

En esta forma, los cinco Planes de la Nación adoptados entre 1960 y 1976, fueron en realidad "Planes de CORDIPLAN", elaborados y adoptados por dicho organismo, y, por tanto, no sólo no fueron, salvo el V Plan, "Planes del Gobierno" al no tomar posición formal respecto de ellos el Presidente de la República y el Consejo de Ministros, sino que tampoco fueron "Planes de la Nación" al no estar comprometidas las instituciones políticas y el sector privado en su ejecución, y ni siquiera llegaron a ser "Planes del Sector Público", pues, éste estuvo marginado de su elaboración.

En el sistema de planificación en Venezuela se hace indispensable por tanto el inicio de un proceso de "desconcentración" de la planificación, para hacer participar en el proceso y comprometerlos en su ejecución, tanto a los diversos sectores como a las diversas regiones, es decir, a las diversas instituciones administrativas que operan en los sectores de actividad pública y en las regiones del país. Para iniciar este proceso de desconcentración de la planificación, algunos pasos previos se comenzaron a adoptar en el campo regional: no sólo se definieron las regiones administrativas en el país a partir de 1969, estableciéndose las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación, integradas al Sistema Nacional de Planificación; sino que durante los últimos años se ha divulgado la "escala regional" como término ya común en los cálculos y estudios económicos y sociales. En 1972, por otra parte, se crearon los Comités Regionales de Gobierno en cada una de las regiones, integrados por los Gobernadores de Estado, denominado ahora, Consejos Regionales de Desarrollo, entre cuyas funciones está el vigilar por la ejecución del Plan en la región, lo cual será un paso decisivo en el proceso de desconcentración de la planificación hacia las regiones.

Pero estos pasos, que en el ámbito regional prometen contribuir adecuadamente a la desconcentración de la planificación hacia las regiones, y a la participación de los organismos que en ellas operan en el proceso de elaboración y ejecución de los planes, no se han logrado dar en el ámbito sectorial y, por tanto, a nivel nacional. En efecto, siendo la estructura regional un nivel nuevo en la compleja estructura del Estado, ha sido más fácil, relativamente, integrar los diversos organismos locales y nacionales desconcentrados en las tareas regionales: la novedad de la estructura ha facilitado el proceso, sobre todo porque a través de él no se han afectado las instituciones políticas locales

(estadales y municipales), las cuales, al contrario, han encontrado en la escala regional una forma efectiva de proyectarse más allá de sus estrechas jurisdicciones. Los problemas serios de la regionalización comenzarán a surgir a medida que se consoliden los pasos regionales y se comiencen a afectar los arraigados poderes políticos localistas que alimentan gran parte del funcionamiento del sistema de partidos.

En todo caso, al contrario de lo sucedido hasta ahora en el ámbito regional, como se dijo, en el nivel nacional, y particularmente, en el orden sectorial, el proceso de desconcentración de la planificación no ha podido llevarse a cabo y, como consecuencia, la participación efectiva de los organismos que operan en los diversos sectores en las tareas planificadoras, ha sido muy deficiente. Para estos organismos, como se ha dicho, la planificación ha sido una actividad marginal, y el Plan, un documento elaborado fuera del sector, con el cual no se han sentido comprometidos. Pero es claro que si los organismos de cada sector no han participado efectivamente en el proceso de planificación, ello no ha sido culpa, ni de la ausencia de previsión legal sobre las unidades sectoriales de planificación, que existe desde 1958, ni de la tendencia concentradora de CORDIPLAN; sino, fundamentalmente, de la deficiencia estructural de la Administración Pública.

En efecto, a unas instituciones administrativas que en su estructura y organización no respondían, en absoluto, a una concepción sectorial, no podía racionalmente exigírseles la participación efectiva en un proceso de planificación sectorial. Si no existía en la Administración Pública un órgano responsable administrativamente de cada sector, pues en los mismos actuaban, paralelamente y con variados poderes, Ministerios, Institutos Autónomos y empresas del Estado, ¿cómo podía con esperanza de resultado positivo, exigírsele a esos mismos organismos, que se coordinasen e integrasen voluntariamente para planificar? Aquí, en nuestro criterio estábamos en una situación materialmente insalvable por la vía de la coordinación voluntaria: o se reformaba la estructura administrativa para integrar los sectores de actividad pública, responsabilizando, a un Ministro del Gobierno de cada sector y, por tanto, de la conducción de la planificación sectorial dentro del sistema nacional, o, al contrario, nos olvidábamos de la planificación y continuaba el caos no evidenciado totalmente dado que no se le había presentado al país situación alguna de grave crisis económica, debido a la bonanza petrolera. Si no hubiera sido por el petróleo y los incalculables beneficios financieros que ha regalado al país, las deficiencias administrativas hubieran sumido en una parálisis completa a la maquinaria estatal.

En todo caso, lo cierto es que a pesar de las previsiones legales y de los pasos iniciados en 1970 por la Oficina Central de Coordinación y Planificación para lograr la participación sectorial en las tareas de la planificación en 1975 estimábamos que "sin una transformación radical de la estructura de la administración pública central y descentralizada, la planificación seguirá siendo una actividad marginal para los diversos organismos del sector público; CORDIPLAN tendrá que seguir asumiendo la elaboración del Plan, concentradamente, sacrificando su labor debida a la formulación de las políticas y a la compatibilización del Plan; y la planificación seguirá siendo un ejercicio económico que todos admiran, pero a quien nadie le hace caso". (Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, pp. 407 y 408). El propio IV Plan de la Nación 1970-1974, en este sentido, tuvo un realismo sorprendente al reconocer expresamente que sin una reforma administrativa su ejecución era imposible; lo que dicho en otras palabras, equivaldría a señalar que con una administración pública tal como existía, no sólo era imposible ejecutar el Plan sino elaborar planes ejecutables. Y ésta es quizá la enseñanza que el sector público no ha querido aprender de su propia experiencia: que los planes no se ejecutan por las deficiencias de las instituciones (estructuras y sistemas) administrativas; y que estas deficiencias conducen a su vez a la elaboración de planes no ejecutables.

De este círculo vicioso, en nuestro criterio, sólo podía salirse mediante una transformación de la Administración Pública en función del desarrollo; es decir, mediante la estructuración de una Administración Pública comprometida con el desarrollo y su planificación, y que, por tanto, pudiera ejecutar los planes y elaborar planes (ejecutables) para el desarrollo económico y social del país.

En definitiva, para poder sobrevivir, la planificación exige que la Administración Pública se amolde a ella; de lo contrario, mientras se siga planificando con y para una Administración Pública deficiente y tradicional, no pasaremos de tener una caricatura de planificación.

La reforma de la Administración Central realizada por la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, en todo caso, es un paso fundamental para poner la administración al servicio de la planificación, pues dicha reforma se hizo conforme al criterio sectorial, de manera que los diversos Ministerios quedaron como órganos centrales del sistema sectorial. Por supuesto, es urgente que se promulgue la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, para que el sector, comandado por cada Ministro, adquiera real coherencia.

Sin embargo, el problema de la participación en la formulación de los planes no solo se plantea respecto de la administración nacional en sus aspectos sectoriales, sino también, respecto de la administración de los Estados y Municipios.

Conforme a la Constitución, dichas entidades son entidades político-territoriales autónomas, y, por tanto, no sujetas a las previsiones dictadas por el Poder Nacional en materia de planificación. Ello implica, que sin la participación política de los Estados y Municipalidades en las labores de formulación del Plan, no puede hablarse de la obligatoriedad del mismo en relación a las actividades de dichas entidades. Dos posibilidades concretas establece la Constitución, de limitación a la autonomía de los Estados y Municipalidades como consecuencia de las actividades nacionales de planificación, y esas son las que puedan resultar de la Ley de coordinación de la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, y de una Ley, que no se ha dictado, que establezca "la coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de urbanismo".

La Constitución, por tanto, prevé mecanismos importantes para lograr que el Plan nacional de desarrollo económico y social sea cumplido por los Estados y Municipalidades, pero esos mecanismos no han sido utilizados por el Poder Nacional.

B. *La participación del sector privado*

Otro elemento que debe destacarse en este proceso de formulación del plan, es el de la participación que deben tener los organismos del sector privado. En efecto, en un sistema de economía mixta, en el cual los particulares tienen un papel importante que jugar en el proceso económico, sin duda, se plantea la necesidad de desarrollar una planificación concertada, es decir, un sistema de planificación que no sólo sea impuesto a los particulares, sino que se formule con la participación de éstos.

Esta participación, además, es propia del sistema democrático y de una sociedad pluralista. La misma Constitución establece la necesidad de que la Ley prevea cuerpos consultivos (Art. 109) donde deben estar representados los sectores económicos, sindicales, profesionales, universitarios, para asegurar la participación de los sectores privados en el establecimiento de las estrategias de desarrollo económico y social y en los planes de la Nación. Por tanto, constitucionalmente hablando, hay una orientación concreta de que CORDIPLAN debe asegurar la parti-

participación de los organismos privados en la elaboración de los planes, a los efectos de tener en cuenta los requerimientos de los organismos del sector privado, y no sólo de los sectores económicos, sino de los sectores sindicales, profesionales, universitarios, etc.

Sin embargo, en este campo de la participación del sector privado en la formulación de los planes, pocos progresos efectivos se han logrado a pesar de los esfuerzos realizados a comienzos de los años setenta, con motivo de la elaboración del IV Plan de la Nación.

En efecto, mediante Decreto N° 224 del 7-1-70, se previó la integración del Directorio de CORDIPLAN en forma tal que se asegurase la representación de los sectores laboral, empresarial y profesional, decreto que quedó derogado al regularse las Oficinas Presidenciales en la Ley Orgánica de la Administración Central. En 1971, por otra parte, CORDIPLAN dictó una Resolución procediendo a la creación de la Comisión para la implementación del Plan Manufacturero, en la cual tenían representantes las instituciones del sector privado, industrial y laboral. También, desde 1969 se había consagrado la concertación en la planificación regional, en el Reglamento de Regionalización, lo cual se ha precisado, en forma amplia, en el reciente Decreto sobre Regionalización Administrativa y participación de la comunidad en el desarrollo regional de enero de 1980.

A pesar de estos esfuerzos, sin embargo, puede decirse que en general el sector privado no ha participado en las tareas de elaboración del Plan y su participación en la ejecución de los planes es inducida y canalizada por las acciones de fomento y ordenación del Estado. Para el sector privado, en general, el Plan no ha sido "su plan", es decir, no ha sido el Plan "de la Nación", sino el Plan del Estado, al cual se le obliga a cumplir en ciertas áreas, mediante medidas indirectas, particularmente de financiamiento. La planificación democrática, participativa o concertada, en todo caso, todavía es una idea que no ha encontrado materialización por parte del sector público ni interés por parte del sector privado, quien sabe tener otras vías distintas al Plan para presionar y lograr decisiones públicas al margen del Plan, e incluso que se aparten del mismo. En esto consiste la debilidad del Estado en los países en vías de desarrollo.

En todo caso, la nueva Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, al regular las atribuciones de CORDIPLAN, le asigna expresamente la de establecer los "mecanismos necesarios a objeto de asegurar la participación de los sectores privados en el establecimiento de

las estrategias de desarrollo económico y social y los Planes de la Nación" (artículo 47, ordinal 19).

En virtud de ello, y con el propósito de hacer realidad, en el campo de la planificación, la política general de participación definida por el gobierno, se han comenzado a implementar una serie de mecanismos de participación para la elaboración del VI Plan de la Nación.

En efecto, los mecanismos de participación a los efectos de la planificación se han estructurado en tres niveles: nacional, regional y municipal.

En el ámbito espacial, los mecanismos de participación cubren lo siguiente: a nivel nacional, un Consejo Nacional de Desarrollo Regional; a nivel regional, los Consejos Regionales de Desarrollo y las Convenciones Regionales de Gobernadores; a nivel de entidades federales las asambleas de participación creadas en la reforma del Reglamento de Regionalización Administrativa de 1980; y a nivel local, los comités municipales de participación ciudadana y juntas de vecinos.

Además, en el ámbito nacional se establece un Consejo Nacional de Participación integrado por el Presidente de la República, Ministros coordinadores de gabinetes, CORDIPLAN, Congreso de la República, Poder Judicial, Fuerzas Armadas, Fedecámaras, Pequeña y Mediana Empresa, representación de sectores laborales, representación de sectores campesinos, representación de gremios profesionales y técnicos, partidos políticos, universidades nacionales, representación de las iglesias, movimiento cooperativo, representación municipalista, sectores culturales, comunidad científica y otros organismos representativos.

En el ámbito sectorial, están los Consejos Sectoriales de Participación. Estos consejos funcionan a nivel nacional y cubren los siguientes sectores: sector agrícola, sector industrial y comercio (con 10 subsectores, por ramos), el sector transporte y comunicaciones, educativo, salud y nutrición, cultura y comunicación social y sector de turismo, recreación y deportes.

Por otra parte, debe mencionarse la consagración general que ha hecho la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, de mecanismos de participación de las Asociaciones de Vecinos en el manejo de la ordenación urbana y de la planificación urbanística. (Véase Allan-R. Brewer-Carías, "La participación política en la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal" en *Libro Homenaje a Rafael Pizanni*, Caracas, 1979, pp. 45 y ss.).

En efecto, la Ley Orgánica de Régimen Municipal (artículo 168), comienza 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 diez años de aprobada la zonificación original o la rezo-nificación posterior. Sin embargo, si dentro de ese lapso, a juicio de la Oficina Municipal de Planificación Urbana se justifica el cambio de zonificación, éste podrá realizarse siempre que la solicitud respectiva esté respaldada por la correspondiente Asociación de Vecinos, si la hu-biere, o por la mayoría absoluta de los vecinos del área permitada como unidad urbanística, o de los vecinos residentes en el área que de-termine 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 zonifi-cación por sectores, ha revolucionado el manejo del proceso de urba-nización por las autoridades municipales. Hasta la promulgación de la ley sólo se habían establecido, a nivel local, normas que requerían to-mar en cuenta la opinión de la comunidad afectada por los cambios de zonificación, tal como sucedió en la Ordenanza sobre Urbanismo, Ar-quitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda de 1978, pero no había regulaciones similares a la ahora esta-blecida nacionalmente.

En esta materia debe advertirse, sin embargo, que ha sido tradi-cional en el ordenamiento urbanístico del país, la exigencia de que los cambios de zonificación sean sometidos a información y consultas pú-blicas 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 Area Metro-po-

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

VIII. LAS FUNCIONES AUXILIARES DE LA PLANIFICACION

Tanto en la elaboración como en la ejecución del Plan, la planificación tiene relación con una serie de funciones auxiliares: presupuesto, estadísticas, contabilidad y reforma administrativa, cuyas implicaciones deben destacarse.

1. *Planificación y Presupuesto*

Tal como se ha señalado, la técnica de la planificación, en Venezuela, es una técnica reciente, desarrollada desde el año 1960. Antes de esa época, el Estado no tenía un proceso de ordenación a mediano plazo, mediante el cual se pudiera determinar, por ejemplo en cinco años, el logro de determinados objetivos con la aplicación de ciertos recursos. No existía, por tanto, proceso de planificación, y la única forma mediante la cual el Estado podía ordenar algo en su actividad, era a través del Presupuesto anual.

En efecto el presupuesto anual puede considerarse como una ordenación de los gastos que el Estado debe hacer en un año. Para formularlo, se hace primero un estimación de ingresos, y en base a esa estimación, se formula una autorización de gastos, la cual no puede exceder de los ingresos. Esta autorización no es una obligación de gastos, en definitiva es un crédito que el Congreso le abre al Ejecutivo: en base a esta estimación de ingresos, éste puede gastar hasta determinados montos.

Ahora bien, con la sola ordenación de gastos que permitía el sistema presupuestario, puede decirse que el Estado vivía al día, anualmente, pues en realidad, no se podían saber los gastos futuros, salvo por la vía de operaciones de crédito público para actividades que debían ejecutarse en varios ejercicios.

Por otra parte, el presupuesto se aprobaba dividido en capítulos o partidas, de acuerdo a cada institución u organismo administrativos.

Simplemente, había una organización administrativa y se autorizaba a los organismos un gasto, pero sin que se autorizaran los mismos con criterio sectorial. Por tanto, globalmente no se sabía cuál era el gasto, por ejemplo, del sector agrícola o del sector industrial. Puede decirse que no había criterios programáticos en la formulación del Presupuesto.

Cuando se inicia el proceso de planificación en 1960, se inicia también un sistema de reforma en el sistema de presupuesto, a los efectos de lograr que su formulación se hiciese por programas, y no sólo por las instituciones existentes. Se buscaba, así, que el gasto fuese establecido y definido en un programa, de manera de ordenar y racionalizar los objetivos que el Estado iba a conseguir con esa inversión.

Estos dos procesos, el de planificación después de 1960 y el de presupuesto por programa, también después de 1960, no se desarrollaron conjuntamente. En general, se elaboraba un plan que tenía determinados sectores y actividades y luego se elaboraban los presupuestos, anual y aisladamente, sin que los presupuestos respondieran a lo que el Plan establecía.

Sin embargo, dentro de un proceso general ordenador de las actividades del Estado, el Presupuesto es, ciertamente, el mecanismo financiero de ejecución anual del Plan de mediano plazo. Así, como éste debe responder a unas políticas y estrategias de largo plazo que lo deben condicionar; en la misma forma, los créditos y gastos autorizados en el presupuesto anual han de constituir una ejecución anual de los programas del Plan. Esta esencial vinculación entre el Plan y el Presupuesto constituye indudablemente la pieza básica para la real vigencia de un sistema de planificación: si el presupuesto anual ignora el Plan o no responde a sus programas, la planificación, de nuevo, no pasa de ser un ejercicio económico. Ahora bien, de aprobarse el Plan mediante una Ley, es evidente que las Cámaras Legislativas, al discutir y sancionar anualmente la Ley de Presupuesto, necesariamente tendrían que seguir las orientaciones y programas del Plan: éste es el efecto fundamental de la obligatoriedad jurídica del Plan cuando se aprueba mediante ley, pues no sólo obligaría jurídicamente al Congreso a autorizar los créditos y gastos públicos conforme aquél, sino que obligaría a la propia Administración Pública a ejecutar las leyes de presupuesto y realizar los gastos públicos también acorde con el Plan. Sin embargo, la realidad jurídico-administrativa en Venezuela y de la mayoría de los países latinoamericanos, muestra otra situación radicalmente diferente: el Ejecutivo no siempre elabora el Proyecto de Ley de Presupuesto en concordancia con el Plan, y el Congreso generalmente no considera el

Plan cuando aprueba anualmente dicha Ley. La configuración de la Ley de Presupuesto anual entonces, y a pesar de los esfuerzos por establecer el Presupuesto-Programa en América Latina, no ha respondido ni a la planificación sectorial ni a la planificación regional.

En efecto, como se ha dicho, dentro de un proceso de racionalización y ordenación de las actividades del Estado, las políticas deberían definir las actuaciones del sector público en el largo plazo, y el Presupuesto debería considerarse como la expresión financiera de las actividades públicas en el corto plazo. El Presupuesto, entonces, debería ser la traducción anual en cifras del Plan o, en otras palabras, el instrumento administrativo por excelencia para la ejecución anual del Plan; sin embargo, tal como se señaló, de la práctica administrativa y presupuestaria resulta no sólo que el Presupuesto no siempre refleja anualmente las metas y programas del Plan, sino que la técnica presupuestaria aún no está formulada para dar cabal ejecución de los Planes.

En efecto, antes del inicio de la utilización de las técnicas planificadoras, el solo medio administrativo con que contaba el Estado para ordenar y racionalizar los gastos e inversiones del sector público, era el Presupuesto. Este instrumento, por su perspectiva anual y esencialmente de corto plazo, sin embargo, no era suficiente ni adecuado para la orientación de un país hacia objetivos de desarrollo económico y social. La visión de largo y mediano plazo debía suministrarla la planificación, y de allí el inicio de los esfuerzos planificadores. Sin embargo, en lugar de que el sistema presupuestario (corto plazo) se amoldara al sistema de planificación adoptado (mediano plazo), aquél, por muchos años, siguió operando autónomamente, ignorando olímpicamente las funciones y exigencias planificadoras. Mientras las Oficinas de Planificación hacían esfuerzos enormes para ordenar y racionalizar las actividades públicas en sectores, programas y proyectos, el sistema presupuestario continuaba formulando anualmente el esquema financiero del sector público, ignorando los sectores y programas, y teniendo como punto de referencia, exclusivamente, los diversos y múltiples organismos administrativos existentes en una anualidad determinada. Nuevamente, la estructura administrativa deformada y deformante, condicionaba y hacía que se le amoldara un sistema de racionalización de recursos como el presupuestario. La evidente contradicción que comenzó a surgir entre los Planes de desarrollo económico y social y los presupuestos anuales, elaborados cada uno aislada y autónomamente, provocó la preocupación surgida en el seno de la CEPAL y difundida por

toda América Latina, de amoldar el presupuesto al Plan, a través del denominado Presupuesto-Programa.

En Venezuela, al mismo tiempo en que se comenzó a preparar el Primer Plan de la Nación, a partir de 1958, se inició la preocupación por reorientar el sistema de Presupuesto hacia los objetivos de la planificación. De allí que a partir de 1962 la técnica del Presupuesto-Programa se haya adoptado en una primera fase, al publicarse, como anexo a la Ley de Presupuesto, un Presupuesto por Programas y actividades, lo cual, si bien significó un paso importantísimo de avance en cuanto a la técnica presupuestaria, no logró introducir modificaciones efectivas en relación a la concepción del Presupuesto. Una década después, en la Ley de Presupuesto de 1971, un segundo paso de mejoramiento de la técnica presupuestaria enfocada hacia la utilización del Presupuesto-Programa se produce, al incorporarse a la misma Ley anual de Presupuesto el Presupuesto-Programa, y eliminarse la dualidad que existía hasta esa fecha entre una Ley de Presupuesto concebida en forma tradicional y un anexo contentivo del Presupuesto-Programa. Puede decirse entonces que a partir de 1971 se rompe definitivamente con la presentación tradicional del Presupuesto anual, al asignarse todos los recursos previstos en éste, por programas, subprogramas y actividades. (Véase José V. Rodríguez Aznar, *Elementos de Economía Presupuestaria*, Caracas, 1973). Pero si bien la "técnica" de formulación del Presupuesto por Programas puede decirse que ha sido adoptada definitivamente en Venezuela, lo cual permitirá el establecimiento de un control de metas, también puede decirse que, lamentablemente, no ha cambiado la concepción del sistema presupuestario, el cual, a pesar de los programas, sigue alejado del Plan y aferrado a la estructura administrativa tradicional.

En efecto, al iniciarse la formulación de los Programas como anexo a la Ley de Presupuesto en 1962, para la apertura de los programas no se siguió la orientación sectorial del sistema de planificación, sino que se efectuó con una total identificación con la estructura administrativa existente: se cambió la técnica aplicada al presupuesto, pero su concepción, subordinada a las divisiones administrativas en Ministerios, Direcciones y Divisiones, continuó inalterada. Lamentablemente, lo mismo sucedió después de la reforma presupuestaria de 1971, donde la concepción del Presupuesto continuó aferrada a la estructura institucional, pues los "programas" se formulaban, no con criterio sectorial, sino con criterio estrictamente institucional. En definitiva, con la formulación del Presupuesto-Programa a partir de 1971, se utilizó la téc-

nica del Presupuesto-Programa, pero dicha técnica no se orientó realmente hacia la ejecución del Plan ni hacia la integración del sistema de presupuesto con el sistema de planificación, pues los programas siguieron sin coincidir con los programas del Plan, y éste no encontró su forma de ejecución anual en el Presupuesto. De ahí que una de las reformas efectuadas en 1971, haya sido la formulación sectorial de la Ley de Presupuesto en base a la misma concepción sectorial del Plan.

Por ello, la necesaria reforma del sistema de presupuesto, efectuada por la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de 1976, estuvo motivada por la existencia de un círculo vicioso, cuyo elemento clave era la administración defectuosa y tradicional, no estructurada para el desarrollo ni para la ejecución de planes.

En todo caso, debe tenerse presente que el Presupuesto, aparte de su necesaria formulación sectorial en el futuro, requiere también de una formulación institucional, y hasta tanto las instituciones administrativas mismas no se reformulen, aquél seguirá subordinado a la estructura administrativa tradicional, y así continuará siendo un elemento conspirativo contra la planificación.

En todo caso, como se dijo, el presupuesto debe significar la ejecución anual del plan de manera que en cinco períodos presupuestarios la acción del Estado, en esos períodos, signifique la aplicación de las directrices del plan. Sin embargo esto no ha sucedido así, y ha sido, sólo recientemente cuando con la promulgación de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario de 1976, se establece, expresamente, que los Presupuestos anuales, deben responder, necesariamente, a los objetivos del Plan de la Nación.

En este sentido, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario establece expresamente la vinculación del presupuesto con el Plan de la Nación, al señalar que "los presupuestos públicos expresan el Plan de la Nación en aquellos aspectos que exigen del sector público asignar determinados recursos" (Art. 2º). Por tanto el presupuesto anual, según la Ley del Régimen Presupuestario, debe responder al Plan de la Nación. Por ello, agrega esta Ley, que los presupuestos anuales son parte e instrumento de la planificación nacional y en su formulación deben seguirse lo que se indique en el plan operativo anual (Art. 2º).

En esta forma, la Oficina Central de Presupuesto de la Presidencia de la República debe elaborar de acuerdo a lo que establece el Plan de la Nación, un Plan Operativo Anual, conforme al cual se debe elaborar el Proyecto de Ley de Presupuesto.

Por último, debe señalarse que la formulación de los presupuestos por programa, conforme al Plan de la Nación, es lo que podrá permitir a la Contraloría General de la República ejercer el control de gestión que prevé el artículo 5º de su Ley Orgánica.

2. *Planificación y Estadística*

Otra función Auxiliar de la Planificación, de enorme importancia, es la Función Estadística o La Función de Información. A los efectos del diagnóstico, en la primera fase de formulación del Plan es indispensable contar con suficiente información. Por tanto, la función estadística y el tratamiento de la información constituyen otro de los elementos centrales de la planificación y también, uno de los puntos de mayores defectos del proceso, ya que no se cuenta, en general, con suficiente información confiable en la Administración Pública para elaborar un adecuado diagnóstico.

Con el establecimiento, a partir de 1977, de la Oficina Central de Estadísticas e Informática de la Presidencia de la República, en sustitución de la vieja Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento, se le ha dado la valorización necesaria a esta importante función auxiliar de la planificación.

3. *Planificación y Contabilidad*

Hay otra función auxiliar de la planificación de enorme importancia y la cual tampoco ha tenido un desarrollo adecuado en el país, esta es la función de Contabilidad Pública o Contabilidad Gubernamental. Realmente, no se puede tomar una decisión confiable, si no se sabe, en determinado período de tiempo, cómo se ha gastado y en qué forma. El Estado venezolano en su Administración Pública Central nunca ha tenido un sistema de contabilidad adecuado. Esta se ha llevado, tradicionalmente, por la Contraloría General de la República, a los efectos de control fiscal, pero no a los efectos de la gestión, es decir, de poder tomar decisiones en base a la información contable. Esto condujo a que a mediados de los años 70, se haya decidido el establecimiento de la Dirección General de Contabilidad Pública en el Ministerio de Hacienda, hasta el punto de que la Ley Orgánica de la Administración Central ahora atribuye, a este Ministerio, formalmente, la función contable (Art. 26, ord. 10). Con esto se busca que haya contabilidad en el seno del propio Poder Ejecutivo, para que sirva de información a la Planificación y, en general, para la toma de decisiones.

4. *Planificación y Reforma Administrativa*

Por último, además del Presupuesto, de la Estadística y de la Contabilidad, la otra función auxiliar de la Planificación es la función de Reforma Administrativa. Tal como señalamos, no se puede ejecutar un plan, en forma adecuada, y ni siquiera formularlo, si no se precisa paralelamente quién va a invertir, quién va a ejecutar, quién va a administrar y cómo hacerlo; es decir, si no se formula también un plan de reforma o de transformación de la Administración Pública, a los efectos de lograr esa adecuada ejecución del plan.

Por ello, la Ley Orgánica de la Administración Central atribuyó a la propia Oficina Central de Coordinación y Planificación, la tarea de formular las reformas administrativas que deben hacerse a los efectos de que la Administración Pública pueda, simplemente, ejecutar el plan (Art. 47, ord. 13). En otro sentido, la Oficina debe proponer paralelamente al Plan, la reforma administrativa y la transformación de la Administración Pública, a los efectos de que puedan los organismos públicos reformados, ajustarse a los objetivos del Plan.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS § 14

Sobre la planificación del desarrollo económico y social, con particular referencia al sistema venezolano, véase:

- ALLAN-R. BREWER-CARÍAS: *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, pp. 394 a 414.
- COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: "La Reforma del Sistema de Planificación" en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Tomo II, Caracas, 1972.
- CORDIPLÁN: *El proceso de planificación en Venezuela*, Caracas, 1968; *La planificación en Venezuela. Normas legales y reglamentarias*, Caracas, 1973; y *La planificación en América Latina*, Caracas, 1973.
- CHI-YI CHEN y RAMÓN MARTÍN MATEO: *Aspectos Administrativos de la Planificación. El Sistema Venezolano*, Caracas, 1973.
- J. J. GONZÁLEZ GORRONDONA, hijo: *La planificación económica y su aplicabilidad al caso venezolano*, Caracas, 1967.
- FERNANDO GARRIDO FALLA: *Problemática Jurídica de los Planes de Desarrollo Económico*, Madrid, 1975.
- AGUSTÍN GORDILLO: *Planificación, Participación y libertad en el proceso de cambio*, Buenos Aires, 1973.

- WILBURG JIMÉNEZ CASTRO: *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, 1965, pp. 98 y ss.
- JOSEPH H. KAISER (ed.): *Planificación*, 2 vols., Madrid, 1974.
- MARCOS KAPLAN: *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, Caracas, 1971.
- LUIS LANDER y MARÍA JOSEFINA DE RANGEL: *La Planificación en Venezuela*, Caracas, 1970.
- FRED DAVID LEVY, hijo: *La Planificación económica en Venezuela*, Caracas, 1968.
- HENRIQUE MEIER: "La Administración Prospectiva: una nueva tendencia del aparato administrativo del Estado moderno" en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCAB, N° 19, Caracas, 1974-1975, pp. 211 a 271.
- CARLOS MOUCHET: *Aspectos legales e institucionales de la planificación del desarrollo*, Río Piedras, Puerto Rico, 1968.
- PEDRO MUÑOZ AMATO: *Introducción a la Administración Pública*, Tomo I, México, 1957.
- ONU (Cepal): *Aspectos Administrativos de la Planificación, Documentos de un Seminario*, New York, 1968, p. 461.
- MANUEL RACHADELL y NELSON SOCORRO: "Les aspects administratifs de la planification au Venezuela" en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, N° 19, Paris, 1971, pp. 357 a 590.
- NELSON RODRÍGUEZ G.: "Aspectos constitucionales de la planificación en Venezuela y América Latina" en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, IDP, Vol. I, 1968-1969, Caracas, 1971, pp. 261 a 277.
- NELSON RODRÍGUEZ G. y M. SALOMÓN DE PADRÓN: "Nociones generales acerca de la planificación económico-social" en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 45, Caracas, 1970, pp. 108 a 138.

§ 15. LA ORDENACION DEL TERRITORIO

I CONCEPTO DE ORDENACION DEL TERRITORIO

La incorporación progresiva de las perspectivas espaciales en las técnicas tradicionales de planificación económica y social a escala nacional en las últimas décadas, ha permitido ir delineando la política de ordenación de la ocupación del territorio, como una pieza esencial de la intervención del Estado en el proceso económico contemporáneo.

En efecto, en Venezuela se viene hablando de Ordenación Territorial, de esta idea de ordenar la ocupación de nuestro territorio, desde el inicio de la década pasada, particularmente, a nivel gubernamental.

El tema se había trabajado a nivel académico pero no había llegado al nivel público. Fue en 1970 cuando la Comisión de Administración Pública introdujo por primera vez el término, en documentos oficiales, dentro del proceso de Ordenación Sectorial de la Administración Pública y se comenzó a formular el esquema global de los cuatro grupos de fines fundamentales del Estado: los de Política y Administración General, los de Desarrollo Económico, los de Desarrollo Social y los de Desarrollo Físico y Ordenación del Territorio (Véase CAP. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, Tomo I, pp. 250 y 290). La Comisión siempre intentó poner énfasis en esta expresión, la cual nos parecía fundamental como ordenadora de la política del Estado.

Con posterioridad a esa fecha, sin duda durante el período de gobierno 1974-1979, y debido a la labor muy importante de algunos funcionarios de CORDIPLAN, en el sector público se difundió mucho la idea de la Ordenación del Territorio motivado por los problemas del desarrollo físico del país.

Pero la política pública de ordenación territorial no es nueva, aun cuando puede decirse que su formulación es relativamente reciente. Fue

en la década de los años cincuenta cuando comenzó a formularse, particularmente en Europa y como consecuencia de las necesidades de reconstrucción territorial de la postguerra.

Una de las definiciones clásicas de ordenación territorial la formuló, así, Claudius Petit, Ministro de Urbanismo y Reconstrucción de Francia en el año 1950, precisamente, cuando este país estaba en su proceso de reconstrucción después de la postguerra. Petit definió en ese momento la política de ordenación del territorio como "la búsqueda en el ámbito geográfico de Francia de la mejor repartición de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas". (Véase André de Laubadère, *Droit Public Economique*, Paris, 1979, p. 322). Esta definición ha sido, hasta ahora, la que más o menos ha sido repetida por todos los que se han ocupado de este proceso político. Quizás podría complementarse con otra definición de uno de los urbanistas más destacados de este siglo, Le Corbusier, quien definió la Ordenación del Territorio como "La organización, en el suelo, de los establecimientos humanos de manera de satisfacer mejor las aspiraciones humanas". (Véase Consejo de Europa, *Aménagement du Territoire*, 1968, p. 28).

Del análisis de ambas definiciones podrían sacarse las ideas centrales envueltas en esta política: en ambas se plantea, por una parte, la necesaria *repartición* de recursos humanos y de recursos económicos en el espacio, y por otra parte, la necesidad de *organizar* ese espacio para lograr una adecuada repartición de estos recursos humanos y económicos, en función de los recursos naturales renovables existentes en el territorio y con el objeto de satisfacer las aspiraciones humanas.

Coinciden con esta noción general J. M. Auby y R. Ducos Ader, al definir la Ordenación del Territorio como "la búsqueda que tiene por objeto organizar y repartir en el cuadro geográfico de un país, las diversas actividades humanas, en función de una normalización de las necesidades del individuo y de la colectividad". (Véase en *Droit Administratif*, Paris, 1973, p. 686).

Esta noción general de Ordenación del Territorio extraída de ambas definiciones, desde los años cincuenta se configura como una política estatal, que los Estados, en forma consciente o inconsciente han venido asumiendo, mediante la cual se busca coordinar toda medida del sector público que pueda tener influencia, directa o indirecta, en la utilización del espacio pues, en definitiva, puede decirse que el territorio se ve afectado por casi todas las actividades del sector público y, por supuesto, también por casi todas las actividades del sector privado.

Como política estatal, se trata, siempre, de una política de largo plazo, pues no se puede resolver el problema de la ocupación ordenada del territorio en el corto plazo o en el mediano plazo. Siempre tiene que tratarse de una política de largo plazo.

Planteada en estos términos la noción de Ordenación del Territorio, es evidente que esta política no se limita a tratar problemas específicamente urbanos y del urbanismo, aun cuando, sin duda, fueron los urbanistas y los arquitectos los que por primera vez se plantearon el problema de la ordenación del territorio. Esta política tiene que ver, además de con los problemas urbanos o urbanísticos, con los problemas de localización industrial, de ordenación rural, de reforma agraria, de conservación y protección del ambiente. Se trata, por tanto, de una concepción que rebasa, en mucho, el tradicional ámbito urbano, pues con esta política se busca la ordenación general del desarrollo espacial de una sociedad, pues el desarrollo implica, como sucede en casi todas las actividades humanas, ocupación en una forma u otra, del territorio. Por eso, esta política debe tener en cuenta múltiples factores que siempre transforman la sociedad y aseguran utilizar el espacio.

En las recomendaciones que el Consejo de Europa formuló en esta materia hace algo más de una década, se precisó como objetivo de la ordenación del territorio "asegurarle al hombre y a sus comunidades, en una perspectiva a largo plazo, las mejores condiciones de vida materiales y morales, en un ambiente agradable y favorable al libre desenvolvimiento de la personalidad". (*Op. cit.*, p. 10). De acuerdo a esta noción, resulta, por tanto, que la ordenación del territorio, como política estatal que se ha venido aplicando en muchos países europeos, busca una rectificación de las estructuras, que han venido siendo el resultado de un crecimiento económico más o menos espontáneo y de una explosión demográfica a veces incontrolada, para darles una configuración más adecuada al interés común. Con esta política de ordenación del territorio en definitiva, se busca modificar las condiciones económicas y sociales de un país. Por tanto, es algo mucho más complejo que el problema urbano, la ordenación urbana y el simple establecimiento de un sistema de ciudades.

A continuación analizaremos las motivaciones y objetivos de la Ordenación del territorio, su relación con la planificación, las áreas de acción de esta política, la organización administrativa para su ejecución y su vinculación con la ordenación urbanística.

II. LAS MOTIVACIONES DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

1. Aspectos generales

Ahora bien, en todos los países en los cuales se ha aplicado esta política, ha habido una serie de motivaciones detrás de la misma. En primer lugar, la repartición geográfica racional de las actividades económicas y de allí que la localización y la desconcentración industrial siempre estén ligadas a la política de Ordenación del Territorio. En segundo lugar, el restablecimiento del equilibrio roto entre los centros urbanos y el campo que ha provocado la migración rural hacia las grandes ciudades, con la consiguiente marginalidad de las ciudades. En tercer lugar, el restablecimiento del equilibrio roto entre las diversas regiones de un país que ha provocado un desarrollo y crecimiento desigual y la aparición de regiones deprimidas. En cuarto lugar, el restablecimiento del equilibrio roto entre el centro y la *metrópolis*. Con la política de ordenación del territorio, se busca restablecer, si se quiere, los equilibrios rotos en esos campos.

Estas motivaciones, por supuesto, se plantearon con carácter dramático en Europa a comienzos de los años cincuenta, y vale la pena destacar la experiencia derivada de la doctrina y la práctica política francesas en materia de ordenación del territorio, porque allí, por motivaciones concretas de reconstruir un país en forma acelerada, se llevaron a la práctica soluciones que luego se han propagado en otros países.

El problema se planteó basándose en la observación que mostraba la hiperconcentración de hombres, de actividades y de capitales en una metrópolis, París, en relación al resto del país. De allí el célebre libro de Jean Gravier, muy importante en el estudio de la Ordenación del Territorio denominado *París y el Desierto Francés* (1947). Se constataba, en efecto que el resto de Francia era un desierto en relación a una sola concentración económica, humana y financiera que era París. Esa concentración había producido, por supuesto, una desventaja o una situación de inferioridad de otras regiones y ciudades.

En base a estas realidades, esta política que se inicia en Francia tenía por objeto, en primer lugar, intentar frenar la concentración asfixiante alrededor de los polos de actividad tradicional del país, particularmente París y la región parisina; en segundo lugar, equilibrar el crecimiento urbano, repartiéndolo en un mayor número de ciudades y, por tanto, en desconcentrar la concentración urbana de la región parisina; en tercer lugar, provocar una mejor utilización del espacio y de los recursos naturales renovables, en beneficio de la población residente

en zonas rurales, para así evitar o mitigar la migración hacia las ciudades y controlar el crecimiento de las propias ciudades; y cuarto lugar, intentar alcanzar, de un modo general, un desarrollo equilibrado sobre el conjunto del territorio utilizando el espacio de manera óptima a las necesidades de la población.

Estas motivaciones se plantearon en Francia, como se dijo, en los años cincuenta, y en general, puede señalarse que son derivadas de la explosión demográfica, del fenómeno de urbanización, de la concentración económica y de la crisis del mundo rural.

2. Aspectos específicos

A. La explosión demográfica

El primer elemento que motiva la necesidad de una política de ordenación del territorio, es la violenta explosión demográfica que ha tenido, tiene y tendrá nuestro país. Debe tenerse en cuenta que la población estimada de Venezuela, en 1900 era de 2.400.000 habitantes; en 1930 era de 3.360.000; en 1950, de 5.034.000; en 1975 de 11.000.000 y en la actualidad, en 1980, de 14.785.000, sin incluir en esta cifra la población marginal-ilegal que se ha asentado en el país en los últimos años y que llevan a que se estime que en la actualidad tengamos cerca de 18.000.000 de habitantes. Según los cálculos de Coplanarh, la población para el año 2000 llegará a cerca de 30.000.000, por lo que, ésta se doblará cada 25 años. (Coplanarh, *La agricultura deseable. Una Prospección del año 2000*, Caracas, 1974).

Esta situación exige que el país se plantee una solución a largo plazo para atender, distribuir y conocer su población, y asegurar una ocupación racional del territorio.

B. El fenómeno de urbanización

Otro elemento que motiva la necesidad de definir una política de ordenación del territorio en el largo plazo, es el fenómeno violento de urbanización que hemos tenido en Venezuela en las últimas décadas, y que ha provocado que en 40 años se haya invertido la proporción de población rural urbana.

En efecto, de acuerdo a la estimación que ha hecho el Proyecto Ven-11 sobre Urbanización en Venezuela, en 1936 la población urbana representaba un 28,9 por ciento y la rural un 71,10 por ciento; en 1961, esa proporción era de 67,5 por ciento urbana y 32,5 por ciento rural;

en 1970, del 75 por ciento urbana y 25 por ciento rural; y se estima que para 1980 la proporción es del 80 por ciento urbana y del 20 por ciento rural. Por otra parte, en la mayoría de los Estados centrales y costeros, la importancia relativa de la población urbana era en 1970, muy notoria: 99 por ciento en el Distrito Federal; 86 por ciento en el Estado Aragua; 84 por ciento en el Estado Carabobo; 81 por ciento en el Estado Miranda y 86 por ciento en el Estado Zulia. (Proyecto Ven 11 —Cordiplán— ONU, *Urbanización en Venezuela. Estado actual de la investigación*. Tomo II, Caracas, 1971).

C. *La concentración económica*

El tercer elemento que motiva la necesidad de una política de ordenación del territorio, también característico de nuestro país, además de la explosión demográfica y el fenómeno de urbanización, es la centralización o concentración económica urbana.

En efecto, casi toda la actividad económica en nuestro país está concentrada en las grandes ciudades. Según cifras del Proyecto Ven-11-Cordiplán, para 1961, la concentración económica en las grandes ciudades, con más de 100.000 habitantes era la siguiente: el 65 por ciento de la gran industria; el 72 por ciento de la mediana industria; el 90 por ciento de la pequeña industria; y el 71 por ciento de la actividad artesanal. Estos porcentajes, sin duda, han aumentado, precisamente en las dos últimas décadas, mostrando un alto peso de la aglomeración urbana como factor de localización de la actividad industrial. Nuestras ciudades, por tanto, no han sido sólo un factor de aglomeración poblacional, sino de concentración de producción.

Por otra parte debe tenerse en cuenta que para 1961, en diez grandes ciudades del país estaba concentrado el 70 por ciento del empleo fabril del país: el 37 por ciento del empleo fabril estaba localizado en Caracas, y el 55 del mismo estaba localizado en sólo tres grandes ciudades: Caracas, Valencia y Maracay.

Por otra parte, esta concentración económica ha producido una disparidad regional desde el punto de vista industrial: en 1961, la Región Capital tenía el 41 por ciento de empleo fabril con un área territorial de 1 por ciento en relación a todo el país, frente a Regiones como Guayana con un 23 por ciento de área territorial y apenas un 4 por ciento de empleo fabril, lo cual, sin duda, ha variado en los últimos años. Esta disparidad regional es necesario corregirla, en una forma u otra, mediante una adecuada política de ordenación del territorio.

Otro factor que debe tomarse en cuenta, es la alta concentración industrial en ejes urbanos; por ejemplo, la región capital en 1961, tenía la mayor concentración industrial de todo el país, con un 41 por ciento del empleo fabril. En toda la Región Central y Capital, por otra parte, la concentración del empleo fabril alcanzaba a un 65 por ciento, y en ciertas actividades industriales, los porcentajes llegaban a niveles realmente importantes: por ejemplo, en las industrias de vestuario, calzado y muebles la proporción llega hasta el 96 por ciento del empleo fabril.

D. *La crisis del mundo rural*

Además de esos factores de concentración económica en los centros urbanos, de explosión demográfica, y de urbanización, también motiva la necesidad de una política de ordenación del territorio, la crisis que ha sufrido, en nuestro país, el mundo rural, en particular, por la explotación petrolera y el abandono de las actividades agropecuarias, habiendo provocado el exodo rural hacia las ciudades, con el consiguiente proceso de marginalización urbana o de ruralización de las ciudades que ha venido sufriendo nuestro país en los últimos años.

III. LOS OBJETIVOS DE LA POLITICA DE ORDENACION DEL TERRITORIO

La ordenación del territorio, como política que tiende a ordenar y distribuir en el espacio, las actividades económicas y humanas en la forma más adecuada, teniendo en cuenta las aspiraciones individuales y colectivas y la protección de los Recursos Naturales es, sin duda, una necesidad que se deriva de esa desigualdad de población, de esa disparidad en el empleo, de esa desigualdad de nivel de vida, y de esa concentración urbana que hemos sufrido en nuestro país.

Políticamente, sin embargo, aun cuando resulta una necesidad, hasta hace pocos años no se había definido una acción pública en el campo de la ordenación del territorio. Había manifestaciones aisladas, pero no había habido una manifestación pública formal sobre los objetivos de una política de la ordenación del territorio.

Debe destacarse, sin embargo, que estas definiciones comienzan en 1974 y la primera manifestación está en los considerandos del Decreto N° 168 de 11-6-74, destinado a crear una Comisión para la definición del programa gubernamental de viviendas. Sin embargo, aun cuando su objetivo era otro, en sus considerandos se definieron, por primera vez, a nivel público, los objetivos de una política de ordenación del territorio.

El Decreto señalaba que la mencionada Comisión debía formular el programa de vivienda, "en el marco de una política integral de desarrollo espacial que debía corresponderse con los siguientes aspectos:

1) "Una mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas";

2) "Un desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país";

3) "Un impulso eficaz y coordinado al desarrollo del sector agrícola, que mejore las condiciones de habitabilidad del agro venezolano y cree las infraestructuras adecuadas para el fomento de las actividades del sector";

4) "El uso más racional de los factores productivos y fundamentales del factor humano, con miras a estimular el empleo", y

5) "La desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias que permitan detener el flujo migratorio a las ciudades".

Estos considerandos del Decreto N° 168, constituyeron el primer acto oficial y público mediante el cual, quizás sin quererse, se definió lo que podría ser, en nuestro país, los objetivos de una política de ordenación de un territorio.

Con posterioridad a ese Derecho, se elaboró para el Ministerio de Obras Públicas, con vista al futuro Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en noviembre de 1976, un Anteproyecto de Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio, en el cual se definieron los objetivos de la política de ordenación del territorio, en la forma siguiente:

1. La definición de los mejores usos de los espacios, de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas;

2. El establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento;

3. La mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas;

4. Un desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país, y entre unas regiones y otras;

5. Un desarrollo agrícola y el ordenamiento rural, para mejorar las condiciones de habitabilidad del agro y para la creación de la infraestructura necesaria para el fomento de las actividades del sector;

6. El uso más racional de los factores productivos y, fundamentalmente, del factor humano, con miras a estimular el empleo;

7. El proceso de urbanización y la desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarios que permitan detener el flujo migratorio a las ciudades;

8. La desconcentración y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales;

9. La definición de los corredores o grandes líneas y redes de transporte;

10. La protección del ambiente, y la conservación y racional aprovechamiento de las aguas, de los suelos, de los recursos forestales y demás recursos naturales renovables;

11. La descentralización y desconcentración administrativa regional, a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los Estados y Municipios en las tareas del desarrollo nacional.

Este documento no tuvo mayor circulación pero recogió, por primera vez, algunas ideas a nivel de articulado sobre lo que podrían ser los objetivos de una Ley Orgánica de Ordenación del Territorio. (Recientemente ha sido publicado en el apéndice del estudio que elaboramos para la Comisión Especial de la Cámara de Diputados sobre Ordenación del Territorio, que tiene por título: *El sistema de economía mixta: libertad económica, planificación y ordenación del territorio*, Caracas, 1980 (mimeo), 180 pp.).

Con anterioridad a la elaboración de ese documento se produjo otra manifestación pública de importancia en materia de definiciones políticas en torno a la ordenación del territorio, y fue la célebre carta del Presidente de la República, el 2 de septiembre de 1974, mediante la cual devolvió al Congreso el Proyecto de Ley sobre Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente que había sido sancionado el

1º de agosto del año 74, a los efectos de su reconsideración por el órgano legislativo. En esta carta, por primera vez se incorpora, dentro del lenguaje político oficial, la idea de ordenación al territorio, y podría incluso decirse que la razón fundamental por la cual se devolvió la Ley de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente al Congreso, fue porque esa Ley se había redactado en forma aislada frente al problema de la ordenación del territorio, considerándose, al contrario, que la política de Conservación, Mejoramiento y Protección del Ambiente debía estar encuadrada en una política más general, de ordenación del territorio, la cual debía comprender, no sólo los problemas relativos a la conservación del ambiente, sino problemas tales como la regionalización, la urbanización, la localización industrial, el sistema de ciudades, etc.

En efecto, según la opinión del Presidente la Ley sólo atacaba un aspecto del problema general que debía regular y, decía en la carta, luego de una serie de consideraciones, que lo obligaban a "sostener que el problema de la conservación, protección y mejoramiento del ambiente, al que atiende de manera preferente la ley, es sólo un aspecto de una problemática más amplia y compleja en la cual es imposible inadvertir cuestiones como desconcentración industrial, aprovechamiento racional de los recursos naturales, planificación de la población y de los asentamientos humanos; utilización racional de las fuentes energéticas para garantizar la armonía entre las necesidades del hombre y del medio; ordenación territorial; proceso de regionalización del país, y, en general, desarrollo de una educación y de una cultura que propenda al mejoramiento de la calidad de la vida de los venezolanos de hoy y de las generaciones futuras".

Agregaba el Presidente que la Ley sancionada por el Congreso, era "incompleta, pues deja de regular otros factores (además de la conservación, protección y mejoramiento del ambiente) que inciden sobre el problema y constituyen cuestiones de necesaria consideración".

En otras partes de esta carta señalaba: "En este orden de ideas, la planificación del desarrollo debe efectuarse dentro del marco especial que implemente la ordenación del territorio y nos permita establecer jerarquías y funciones al sistema de ciudades..." (Publicada en *El Nacional*, septiembre, 1974).

La Ley Orgánica del Ambiente de junio de 1976, recogió los principios que el Presidente expuso en su carta del año 1974, y vincula, sin duda, toda la problemática del ambiente con la más amplia de la orde-

nación del territorio. Inclusive, a los efectos de la Ley, dice el artículo 3º: "La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprenderá: 1) La *ordenación territorial* y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización y poblamiento y desconcentración económica en función de los valores del ambiente" y luego, en el artículo 7º al hablar del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, dice que deberá contener, "1) La *ordenación del territorio nacional*"; es decir, de nuevo menciona, en primer lugar, la problemática de la ordenación del territorio.

Posteriormente, en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Central de diciembre de 1976, en abril de 1977 comenzó a funcionar el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, con lo cual se precisaron aún más, en el sector público, los elementos básicos de la política de ordenación del territorio.

En efecto, al regular las competencias de los Ministerios, es la Ley Orgánica de la Administración Central la que precisa, diversas competencias de organismos públicos en materia de ordenación territorial. En efecto, en su artículo 47, ordinal 6º, atribuye a CORDIPLAN, la facultad de "Proponer los lineamientos generales de la planificación *física y espacial* a escala nacional y coordinar, conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciese a nivel regional y urbanístico". A la vez, la Ley Orgánica, en su artículo 36, ordinal 6º, atribuyó al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables la facultad de "cooperar en la planificación y *ordenación fisico-espacial del territorio nacional*, en coordinación con los demás organismos competentes". Dicho artículo le atribuyó, además, la facultad de formular, controlar y vigilar la política del *uso de la tierra* y las autorizaciones para el uso y desarrollo de las tierras por parte de los organismos públicos nacionales. El ordinal 7º del mismo artículo le atribuyó, además al Ministerio, "La elaboración y establecimiento de normas que orienten el proceso de utilización de la tierra".

Otra de las funciones del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de acuerdo al ordinal 20 del artículo 36 de la Ley es "La adecuación y coordinación de las actividades de la Administración Pública, en cuanto tengan relación con el ambiente y los recursos naturales renovables y, en particular, las relativas a los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica, desarrollo agrícola y ordenación del territorio, en coordinación con los Ministerios responsables de estas áreas".

En esta forma, con la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en la Ley Orgánica de la Administración Central, se crea, además, en nuestro criterio, la autoridad para la ordenación del territorio.

Sin embargo, y directamente relacionado con el proceso de regionalización, se atribuye a CORDIPLAN la facultad de "Coordinar las actividades de desarrollo regional, con la finalidad de asegurar el cumplimiento por parte de los organismos de la Administración Pública Nacional y las Corporaciones Regionales de Desarrollo, las empresas del Estado y demás entes de la Administración Descentralizada, de las políticas, planes, programas y proyectos de ordenación territorial, desarrollo regional y desconcentración económica (Art. 47, ord. 18).

En todo caso, sin duda, corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables ejercer la autoridad en el campo de la ordenación del territorio, y por ello, en su Plan de Acción definido en 1977 se incorpora "la ordenación de la ocupación del territorio nacional" como uno de sus Programas Básicos, y se dice "La distribución de la población, así como de las propias actividades de producción de bienes y servicios ante la dinámica del crecimiento económico como consecuencia de la puesta en marcha de las políticas de desarrollo económico, pueden generar transformaciones no deseables del equilibrio que debe existir entre las áreas urbanas y las áreas rurales, al demandar nuevas áreas de ocupación. Este proceso debe ser dirigido mediante instrumentos de planificación que definan y concreten la utilización de los recursos naturales renovables y de los espacios geográficos, en concordancia con la política de desarrollo económico de nuestro país".

De lo anteriormente señalado puede concluirse que en el sector público, quizás sin quererlo porque no había un criterio claro y determinado tendiente a establecer los instrumentos legales básicos, en la última década se ha venido delineando una política de ordenación al territorio legalmente establecida, así como la autoridad administrativa de la ordenación del territorio.

IV. LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACION

La política de ordenación del territorio, necesariamente incide, en su aplicación, en la planificación. Siendo una política de largo plazo tiene, por tanto, que ser planificada y ello ha provocado el que la misma planificación tradicional adquiera una nueva dimensión.

1. *Una nueva dimensión de la planificación*

En efecto, la ordenación del territorio, como política estatal, ha dado una nueva dimensión a la planificación, pues implica una planificación en el espacio, de largo plazo. (Véase Ramón Martín Mateo, *Ordenación del Territorio*, Caracas, 1980). Por tanto, incorpora, al factor temporal tradicional de la planificación, económico-social, el aspecto espacial, dándole a la vez una nueva dimensión a los planes territoriales. En efecto, tradicionalmente, la planificación económica y social no tenía una concreción espacial, y la planificación territorial se reducía a los planes urbanos.

Con la política de ordenación territorial, sin embargo, se tiene conciencia de que el plan territorial no se agota en los planes urbanos y que un plan de ordenamiento territorial debe abarcar actividades no urbanas, de carácter agrícola, de carácter minero o de explotación forestal. Por tanto, lo urbano no es el único objetivo de la ordenación del territorio aun cuando lo abarque. Por tanto, lo urbano quedó como parte del problema, no como la esencia del mismo.

Esta clasificación entre lo territorial, más amplio, y lo urbano, más restringido, sin embargo, es relativamente reciente. Dos décadas atrás, la ordenación del territorio se vinculaba casi sólo con lo urbano, y por ello, los proyectos de Ley que se elaboraron en esta materia, en el Ministerio de Obras Públicas, en los años sesenta, fueron Proyectos de Ley de Ordenamiento Territorial y Urbano. Pienso que ahora el panorama está más claro, y que en lugar de regular todo en una Ley, necesitamos más bien una Ley de Ordenación Urbanística y otra de Ordenación del Territorio.

La planificación territorial o espacial, en este sentido de ordenación del territorio, implica previsiones a largo plazo, como estrategia o política, que supera los lapsos medianos tradicionales de la planificación económica y social.

Además, la ordenación del territorio exige, necesariamente, una planificación del desarrollo a escala regional. En cambio, ésta no ha sido indispensable, en nuestro país, para la planificación económico-social.

Por último, la ordenación del territorio, como política de largo plazo, lleva a que se tengan que incorporar a la propia planificación nacional de carácter económico y social, elementos de carácter espacial. Por tanto, ante una política de ordenación del territorio, no basta con elaborar, por ejemplo, un plan del sector manufacturero, o un plan del

sector agrícola, si no hay, con ellos, elementos espaciales que establezcan claramente la localización y el desarrollo de determinadas regiones, en relación a esas actividades de carácter económico. Por tanto, la política o los planes de ordenación del territorio, van a provocar, necesariamente, que se incluya la ordenación del territorio en los planes sectoriales.

Finalmente, y dentro de esta nueva dimensión de la planificación, la política de ordenación del territorio le ha reafirmado a la planificación territorial su carácter imperativo.

En efecto, contrariamente a lo que sucede en materia de planificación económico-social en un sistema de economía mixta como el nuestro, en la cual la planificación es, en principio, imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado, en el campo de la planificación físico-espacial o territorial, la planificación siempre es imperativa, tanto para el sector público como para los particulares. Esta imperatividad siempre ha existido, en principio, a nivel urbanístico, pero deberá reafirmarse en los niveles nacionales y regionales. No tendría sentido un plan nacional de ordenación del territorio o los planes regionales, si éstos no fueran estrictamente obligatorios tanto para los órganos estatales como para los particulares.

2. Los niveles de la planificación territorial

La política de ordenación del territorio, como política de largo plazo y como nueva dimensión de la planificación, se desarrolla, necesariamente en diversos niveles territoriales: Un nivel nacional, un nivel regional y un nivel **local urbano**.

A. La política nacional

En primer lugar, se ha planteado la posibilidad de un Plan Nacional de Ordenación del Territorio, y puede decirse que sobre ello no hay consenso, ni en las experiencias comparadas de planificación territorial ni en quienes han discutido el problema de la ordenación del territorio en nuestro país. En efecto, un Plan Nacional de Ordenación del Territorio sería, para algunos, una versión espacial del Plan de desarrollo económico y social y para otros, constituiría una política de ocupación del territorio, que se basa en las previsiones del plan económico y social, pero que tiene su propia individualidad.

Pensamos, en todo caso, que debe tenderse a una vinculación entre todos los mecanismos de planificación, dentro de un Plan Nacional.

Por ello, por supuesto, si se establece a nivel nacional un plan de ordenación del territorio, éste tiene que estar vinculado al Plan de la Nación, y ser, sin duda, hasta cierto punto, la versión o la expresión cartográfica y física de ese plan de desarrollo económico y social.

El contenido de un Plan Nacional de Ordenación Territorial, por supuesto, no podría ser otro que un contenido de carácter general donde se establezcan los lineamientos generales para la mejor utilización del suelo, para controlar y organizar la expansión urbana, para delimitar las grandes áreas y espacios verdes, para establecer los lineamientos de la preservación del ambiente, de la atracción industrial, del desarrollo turístico, etc. Es decir, se trata de un Plan donde deben preverse los grandes lineamientos de la utilización del espacio, ordenando el territorio de acuerdo con los imperativos que exige el óptimo aprovechamiento de ese territorio y aprovechándose, también, las mayores ventajas económicas y sociales de las actividades que se localicen en ese territorio.

Lo cierto es que un Plan Nacional de Ordenación del Territorio tiene un destinatario básico: Sin duda, no es el sector privado, sino el sector público, porque si en el país hay y ha habido un desequilibrio y un proceso de ocupación irracional del territorio, ello se debe al propio Estado. Puede decirse que el Estado, directa o indirectamente, ha sido el primer degradador del ambiente y es el primer ocupador del territorio porque, en definitiva, aun cuando sean particulares los que actúan y ocupen el territorio, ello es posible porque el Estado lo autoriza, lo permite o, simplemente, no lo controla.

Por ello, el primer destinatario de un Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de una Ley de Ordenación del Territorio, es el sector público. Este Plan Nacional, por ejemplo, cuando establezca los lineamientos para la adopción de decisiones básicas tendientes a determinar cuál es el destino de las distintas zonas del país, agrícola, mineras, industriales, turísticos, administrativos, mixtos, etc., su destinatario será el Estado; o cuando establezca los grandes trazados de vías de comunicación, puentes, autopistas, carreteras, aeropuertos, ferrocarriles, etc., su destinatario será el Estado. El Plan, en realidad, lo que busca es ordenar la acción del sector público, pues lo que no puede seguir sucediendo es que, por ejemplo, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, por su cuenta, defina el trazado de línea de ferrocarril y defina donde debe estar localizado un aeropuerto; y que el Ministerio de Desarrollo Urbano, por ejemplo, establezca determinados criterios de urbanización para las ciudades; o que el Ministerio de Fomento, por ejemplo,

determine aisladamente los criterios de localización industrial; o que CORPOINDUSTRIAS, también, aisladamente, determine dónde debe construirse un parque industrial. La actuación aislada de los organismos públicos en estos casos, hasta ahora, ha constituido un elemento degradante del territorio. Por tanto, todos esos lineamientos implícitos en la ordenación del territorio tienen como destinatarios al sector público, porque en definitiva, el sector privado, también actúa por autorización, permiso o licencia del sector público.

Dentro de esta orientación, por tanto, un Plan Nacional de Ordenación del Territorio debe contener los grandes lineamientos del uso o destino del suelo, los grandes trazados de las vías de comunicación, así como la localización de puertos y aeropuertos; las grandes obras de protección o aprovechamiento de los recursos naturales; el sistema de ciudades a nivel regional; la defensa de las fronteras; la demarcación de los grandes Parques Nacionales y zonas protectoras; la localización de los grandes complejos industriales y mineros; y la política de protección del ambiente.

B. *La planificación regional*

Por supuesto, el Plan Nacional que defina esas grandes líneas y políticas de acción, tanto pública como privada, para la ocupación del territorio, debe ser concretado, necesariamente, a nivel regional.

Por tanto, la planificación regional es quizás, el campo en el cual la ordenación del territorio adquiere real sentido. Ahora bien, no habiendo, en nuestro país, hasta ahora, una política nacional de ordenamiento territorial bien definida, es posible que ello haya contribuido a que los intentos de planificación regional que se han venido haciendo en los últimos años, no hayan cristalizado.

En todo caso, la política de ordenación del territorio tiene, necesariamente, un reflejo regional, al tener por objeto el restablecimiento de un equilibrio entre las regiones a escala nacional, o una mejor repartición de actividades en ellas teniendo en cuenta la vocación específica de cada región, o asegurar el desarrollo prioritario de una región en relación a otra. Por otra parte, es precisamente a escala regional que esa política tiene sentido, ya que la única forma de concretar un plan nacional de ordenación del territorio, es a nivel de región. Es precisamente en los planes regionales donde puede, en concreto, establecerse las medidas específicas destinadas a orientar la localización de industrias, el establecimiento de parques industriales, la creación de parques nacio-

nales y de un sistema de áreas verdes, la creación y desarrollo de un sistema de transporte, la localización de desarrollos agrícolas, el establecimiento de universidades y centros educativos, la ubicación de conjuntos residenciales y poblacionales, etc.

En esta forma, el plan regional es el que puede, en concreto, desarrollar los lineamientos generales del plan nacional.

C. *Los planes urbanísticos*

En el tercer nivel de la política de ordenación del territorio están, por supuesto, los planes reguladores urbanos, ya que la planificación urbana también forma parte del proceso de ordenación del territorio, aun cuando dentro del ámbito más reducido de la ciudad.

En todo caso, a nivel urbanístico deben estructurarse planes reguladores o maestros que establezcan, en el ámbito de la ciudad, los grandes criterios para la determinación del uso del suelo urbano. En este sentido, ese plan regulador o maestro debe contener las áreas de expansión y crecimiento de la ciudad; el trazado de las vías centrales de comunicación; la distribución de las zonas urbanas y su destino; el sistema de parques, áreas recreativas y deportivas públicas; los índices generales de los servicios urbanos; el sistema de transporte, etc.

Estos planes maestros deben desarrollarse luego, mediante planes de desarrollo urbano local, conforme a los cuales debe determinarse la zonificación. En estos planes locales deben precisarse el destino concreto de los diversos sectores de suelo urbano; la densidades de población en función de los servicios y de las obras de infraestructura urbana; las características de las edificaciones; el trazado concreto de las vías de comunicación; la ubicación de las edificaciones públicas; las dimensiones mínimas de las parcelas; las zonas libres y espacios verdes; el porcentaje de la superficie de los terrenos a urbanizar que deben ser cedidos para las vía de comunicación y parques; etc.

3. *Las autoridades de planificación en materia de ordenación territorial*

A. *Nivel nacional*

La actividad de planificación en materia de ordenación del territorio a nivel nacional, puede decirse que está compartida entre la Oficina Central de Coordinación y Planificación y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

En efecto, de acuerdo a lo establecido en el ordinal 6° del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Central, corresponde a CORDIPLAN la atribución de "proponer los *lineamientos generales* de la planificación física y espacial en escala nacional y coordinar, conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciese a nivel regional y urbanístico". Por tanto, CORDIPLAN debe elaborar la estrategia, de largo plazo, para el ordenamiento territorial, debiendo los planes regionales elaborarse conforme a esos lineamientos.

Sin embargo, a nivel nacional, no debe olvidarse que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables conforme a lo previsto en el ordinal 22 del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Central, debe asumir las competencias atribuidas por la Ley Orgánica del Ambiente, tanto al Consejo Nacional del Ambiente como a la Oficina Nacional del Ambiente, por lo que debe "elaborar, en consulta con la Oficina Central de Coordinación y Planificación, el Plan Nacional de conservación, defensa y mejoramiento ambiental (art. 11, ord. 4, de la Ley Orgánica del Ambiente).

Este Plan Nacional de Conservación, defensa y mejoramiento ambiental, que formará parte del Plan de la Nación, conforme a lo previsto en el artículo 7° de la Ley Orgánica del Ambiente, en realidad no es otra cosa que el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, tal como resulta de su contenido específico en ese mismo artículo de la Ley Orgánica:

1. La ordenación del territorio nacional según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas;
2. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento;
3. El establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento en función de los objetivos de la Ley;
4. Las normas para el aprovechamiento de los recursos naturales basadas en el principio del uso racional de los recursos, en función de los objetivos de la Ley.

Por tanto, conforme a los lineamientos que establezca CORDIPLAN, y en consulta con dicha Oficina, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables debe elaborar el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, denominado Plan Nacional de conservación,

defensa y mejoramiento ambiental, el cual debe formar parte del Plan de la Nación.

Este Plan Nacional de Ordenación del Territorio, o Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental, es obligatorio para todos los entes públicos conforme lo establece expresamente la Ley Orgánica del Ambiente, en el sentido de que todos los organismos de la Administración Central "deberán programar y ejecutar sus actividades de acuerdo con las previsiones del Plan" (art. 6°).

B. *Nivel regional*

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Central, COR-DIPLAN, tiene como atribución coordinar, conforme a los lineamientos generales de la planificación física y espacial que proponga, "la planificación que se hiciera a nivel regional" (art. 47, ord. 6°); y de acuerdo con lo establecido en el último Decreto sobre Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional de 1980, corresponde a las Oficinas Regionales "elaborar los proyectos de planes regionales conforme a los lineamientos de política que le presenten la Oficina Central de Coordinación y Planificación y el Consejo Regional de Desarrollo" (art. 19, ord. 1°).

Por tanto, deberían ser los ORCOPLANES a nivel regional, las autoridades de planificación regional en materia de ordenación del territorio.

C. *Nivel urbanístico*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Constitución, siendo el urbanismo una competencia municipal, corresponde a los Concejos Municipales la adopción de los planes de ordenación urbanística. (Véase Allan-R. Brewer-Carías, *Urbanismo y Propiedad Privada*, Caracas, 1980).

Sin embargo, de acuerdo a lo establecido en la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal, dichos planes de desarrollo urbano, deben elaborarse "en acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional" (art. 7°, ordinal 3°). Por otra parte, los planes municipales sólo entrarán en vigencia, una vez aprobados por el Ministerio de Desarrollo Urbano (art. 7°, ord. 3°), organismo nacional que tiene competencia para establecer, coordinar y unificar dichas normas y procedimientos (art. 37, ord. 6° de la Ley Orgánica de la Administración Central).

Por otra parte, debe mencionarse que de acuerdo a lo establecido en el artículo 3º del Reglamento Nº 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio, una vez determinada las áreas de expansión de las ciudades, el Ministerio de Desarrollo Urbano tiene atribución para elaborar el esquema de uso del suelo, siguiendo los lineamientos técnicos que le suministren los Ministerios de Agricultura y Cría del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Sin embargo, en las resoluciones conjuntas que se han dictado por esos tres Ministerios publicadas en *Gaceta Oficial*, Nº 2417, Extraordinaria, del 7-3-79, se ha ido mucho más lejos, y se han definido usos de la tierra urbana al establecerse, físicamente, la clasificación general de las áreas respectivas.

V. AREAS DE ACCION DE LA POLITICA DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Una política de ordenación del territorio no sólo exige comprometer a todo el sector público en su aplicación, pues todo el desarrollo nacional está comprometido en la ocupación de un territorio, y no sólo implica redefinir la planificación y establecerle nuevos niveles, sino que también implica controlar las actividades del Estado que tienen mayor relación con la ocupación del espacio y del territorio. Por ello pueden identificarse una serie de áreas de acción específicas que forman parte, por esencia, de la política de ordenación del territorio.

1. *La protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales renovables*

En primer lugar, forma parte esencial de la política de ordenación del territorio, las actividades estatales de protección del ambiente y de conservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Estos son escasos, y su uso racional debe encuadrarse en una política de largo plazo.

Por tanto, una política, por ejemplo, de aprovechamiento de los recursos hidráulicos, es una política de ordenación del territorio. Con razón se ha dicho que es la condicionante hidráulica, la que más influye en la ocupación del territorio. (Véase Jean Labasse, *La organización del espacio*, Madrid, 1973, pp. 37 y ss.). Por ello, toda decisión pública que implique cualquier aprovechamiento del agua, exige su integración en una política de ordenación del territorio. Lo mismo puede decirse respecto de los otros recursos naturales renovables: no se puede establecer,

por ejemplo, un parque nacional o una zona protectora, aisladamente de la política de ordenación territorial.

En este sentido, por ejemplo, las decisiones respecto al abastecimiento de agua a las poblaciones, hasta ahora adoptadas aisladamente por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (piénsese, por ejemplo, en los trasvases efectuados para el abastecimiento de Caracas), en el futuro tendrán que enmarcarse en un plan imperativo y obligatorio de carácter nacional, que las oriente.

2. La explotación de los recursos naturales no renovables

Otro aspecto que también debe quedar abarcado por la política de ordenación del territorio, es el relativo a las explotaciones mineras y de hidrocarburos. No pueden tomarse, aisladamente, por el Ministerio de Energía y Minas o por las Corporaciones de Desarrollo Regional, decisiones que impliquen ocupación del territorio para explotación de recursos naturales no renovables, y al contrario, estas decisiones deben adoptarse en un todo, conforme a la política de ordenación del territorio que se adopte. Piénsese sólo, por ejemplo, en los efectos sobre la ocupación del territorio que implicará la exploración y explotación de la Faja Petrolífera del Orinoco.

3. El mejoramiento del medio rural

Forman parte, también, de la política de ordenación del territorio, las políticas estatales de mejoramiento del medio rural en particular, de reforma agraria y de equipamiento e infraestructura agrícolas. Hasta ahora, ha sido el Instituto Agrario Nacional quien, aisladamente, ha determinado la localización de los asentamientos campesinos y el desarrollo de ciertos sistemas de riego; y ha sido el Ministerio de Agricultura y Cría quien, también aisladamente, ha desarrollado una importante tarea en el campo de la vialidad agrícola.

Estas actividades, sin embargo, definida una política de ordenación del territorio, tendrán necesariamente que encuadrarse en la misma, respetándose las áreas del territorio a las cuales se defina una vocación distinta a la rural.

4. El desarrollo de los transportes

Uno de los factores que más contribuyen a la ocupación del territorio, es el desarrollo de los medios de comunicación. Así, el trazado de una carretera o autopista o de una línea de ferrocarril y la localización

de un puerto o de un aeropuerto tienen una influencia decisiva en materia de ocupación del territorio. De allí que todas las decisiones estatales en el campo de los transportes y del desarrollo de las vías de comunicación, una de las piezas esenciales de la política de ordenación del territorio. Como consecuencia de ello, definida esta política, no podrá seguir siendo el Ministerio de Transporte y Comunicaciones quien, aisladamente, tome las decisiones pertinentes en estos campos.

5. *La localización industrial*

Otro de los aspectos primordiales de la política de ordenación del territorio es la localización industrial y todas las decisiones que deben adoptarse en torno a ella: desconcentración económica, a través de estímulos o mediante el traslado forzoso de industrias; prohibiciones de establecimiento de industrias en áreas determinadas; y creación de parques o zonas industriales.

Estas decisiones no pueden, tampoco, seguirse adoptando aisladamente por el Ministerio de Fomento, la Corporación de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria o las autoridades locales. Por ejemplo, en materia de zonas o parques industriales, fueron los Concejos Municipales o Corpoiindustria, aisladamente, quienes decidían el establecimiento de una zona o urbanización industrial, pero sin tener presente la existencia o no de agua suficiente o de un sistema adecuado de vías de comunicación. Las decisiones en esta materia, por tanto, también tendrán que estar guiadas por la política de ordenación del territorio.

6. *El proceso de urbanización*

Por supuesto, el proceso de urbanización, es decir, la ocupación del territorio por asentamientos humanos más o menos estables, es otra de las piezas esenciales de la política de ordenación del territorio. Por tanto, el establecimiento de los límites de expansión o crecimiento de las ciudades, no es realmente, un problema urbanístico, sino de ordenación del territorio. Saber hasta dónde debe o puede llegar el límite de una ciudad y cuáles inmuebles pueden ocuparse por asentamientos humanos, realmente es un problema nacional o regional, y bajo estos ángulos debe tratarse. No pueden, aisladamente, las autoridades locales seguir estableciendo cuál es el ámbito de lo urbano, sino que ello ha de corresponder a las autoridades de la ordenación del territorio. Por supuesto, una vez determinado el ámbito de crecimiento de una ciudad, la regulación urbanística concreta en ese ámbito, corresponde a las autoridades locales.

En este sentido, el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio dictado por Decreto N° 2445 del 15 de noviembre de 1977, estableció expresamente que "Los Ministerios de Agricultura y Cría, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano, definirán, mediante resolución conjunta, las áreas de expansión de las ciudades. Una vez definidas dichas áreas, el Ministerio del Desarrollo Urbano elaborará el esquema de uso del suelo, siguiendo los lineamientos técnicos que le suministren los Ministerios de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables" (art. 3). En el Decreto N° 688 de 3 de julio de 1980 sobre Normas para el desarrollo y control de Urbanizaciones se atribuyó esta competencia sólo a los Ministerios de Desarrollo Urbano y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

7. *El equipamiento físico*

Por último, todas las actividades que impliquen equipamiento físico del territorio, con motivo del aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de la explotación de los recursos naturales no renovables; del desarrollo agrícola; de desarrollo de los transportes y vías de comunicación; de la localización industrial; y del proceso de urbanización deben, asimismo, quedar enmarcadas dentro de la política de ordenación del territorio.

VI. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Tal como se indicó, la política de ordenación del territorio necesariamente tiene que ser de carácter obligatorio, de manera que los planes de ordenamiento territorial que se elaboren tienen que ser imperativos. Resulta indispensable para ello, por tanto, no sólo una autoridad que planifique la ordenación territorial sino una autoridad que sea la encargada de ejecutar la política. Tal como se señaló, en general, toda la ocupación del territorio resulta de decisiones administrativas, por lo que es el sector público el primero que tiene que ser controlado por esta autoridad.

Ahora bien, en el ordenamiento jurídico nacional de la República, la autoridad administrativa nacional para la ordenación del territorio, sin duda, corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Ello resulta de varias normas legales expresas.

En efecto, en primer lugar, de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica del Ambiente en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Central (art. 36, ord. 22), corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, vigilar la ejecución del Plan Nacional (art. 15, ord. 2º, de la Ley Orgánica del Ambiente) y “vigilar la ejecución de las normas que dicte el Presidente de la República sobre la coordinación de los organismos de la Administración Pública en el ejercicio de sus atribuciones con incidencia ambiental” (art. 15, ord. 1º *ejusdem*).

En segundo lugar, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables es competente de acuerdo a lo establecido en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Central, para ejercer las siguientes atribuciones:

1. “La *planificación* y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional para el fomento de la calidad de la vida, del ambiente y de los recursos naturales renovables”.

2. “La formulación de la *política* para la conservación, la defensa y el mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables y para el racional aprovechamiento de estos últimos” (ord. 1).

3. “La *planificación* y *ordenación* de la conservación, la defensa y el mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables y para el aprovechamiento de estos últimos” (ord. 3º).

4. “El ejercicio de la *autoridad* nacional de las aguas...” (ord. 5º).

5. “Cooperar en la *planificación* y *ordenación* físico-espacial del territorio nacional, en coordinación con los demás organismos competentes; la formulación, control y vigilancia de la *política* del uso de la tierra; la *coordinación* y el *otorgamiento* de permisos y concesiones para la explotación, aprovechamiento o conservación de los recursos naturales renovables, las *autorizaciones* para el uso y desarrollo de las tierras por parte de los organismos públicos nacionales” (ord. 6º).

6. “La elaboración y el establecimiento de *normas* que orienten el proceso de utilización de la tierra...” (ord. 7º).

7. “La *prohibición* y *regulación* de las actividades degradantes del ambiente...” (ord. 8º).

8. “La *adecuación* y *coordinación* de las actividades de la Administración Pública, en cuanto tengan relación con el ambiente y los

recursos naturales renovables y en particular, las relativas a los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica, desarrollo agrícola y ordenación territorial, en coordinación con los Ministerios responsables de estas áreas" (ord. 21).

En tercer lugar, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio, "la ocupación de las áreas rurales, mediante la construcción de obras de infraestructura e instalaciones por parte de los organismos nacionales, estatales o municipales, así como por los particulares, deberá ser *autorizada* por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables" (art. 1°). Sin embargo, "queda exceptuada del requisito de autorización previa a que se contrae este artículo, la ocupación y uso del territorio por edificaciones de viviendas e instalaciones necesarias para el desarrollo de actividades de carácter agrícola, pecuario y pesquero propias de la vida rural, sin perjuicio del debido control por parte del referido Ministerio. En todo lo relativo a las explotaciones y actividades relacionadas con los hidrocarburos, la petroquímica y la minería, se oirá la opinión del Ministerio de Energía y Minas" (art. 1°).

Las referidas autorizaciones que corresponde otorgar al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, se concederán tomando en cuenta los siguientes aspectos (art. 2°):

1. Las directrices de ordenación territorial y desconcentración económica establecidas en el Plan de la Nación;
2. La posibilidad de atender con servicios públicos la demanda a generarse por la actividad autorizada;
3. El impacto ambiental de la actividad propuesta;
4. La vocación natural de las zonas y en especial, la capacidad y condiciones específicas del suelo;
5. Las regulaciones ya existentes para el uso de la tierra;
6. Las limitaciones ecológicas, especialmente las que vienen impuestas por la anegabilidad de los terrenos y por las condiciones propias de las planicies inundables y la fragilidad ecológica;
7. Los demás factores que se consideren relevantes a los mencionados efectos.

De acuerdo con lo establecido en las normas antes mencionadas, sin duda, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Re-

novables tiene atribuidas las competencias de autoridad nacional en materia de ordenación territorial (además de autoridad de aguas y autoridad de tierras). Por ello, al crearse, mediante Decreto N° 133 de 13 de mayo de 1979, el Gabinete Sectorial de la Ordenación del Territorio y de la Gestión del Desarrollo Físico (art. 6°) resulta incomprensible que el Ministro que lo coordina sea el Ministro de Transporte y Comunicaciones, en lugar del Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a quien corresponde la autoridad en la materia.

Ahora bien, es clara la determinación del Legislador de establecer, a nivel nacional, una autoridad en materia de ordenación del territorio. Sin embargo, para que ésta sea efectiva, debería complementarse, a nivel regional, con autoridades administrativas encargadas de llevar adelante el proceso de regionalización, integrados al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Para ello, resultará indispensable la transformación del esquema de administración regional, a los efectos de ponerlos al servicio de la política de Ordenación Territorial. Asimismo, resultará indispensable reforzar la autoridad de los Gobernadores de Estado, como agentes que son del Ejecutivo Nacional en los Estados además de ser Jefes del Ejecutivo Estadal. No debe olvidarse que los Estados tienen también competencias en materia de ordenación del territorio, y sus autoridades ejecutivas deben ser los agentes coordinadores y ejecutores de esa política en el Estado.

VII. PROGRAMA DE DELIMITACIONES DE LAS AREAS DE EXPANSION DE LOS CENTROS POBLADOS

Tal como resulta de lo anteriormente expuesto, el Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio dictado mediante Decreto N° 2445 del 15 de noviembre de 1977, constituye una de las piezas esenciales de la Política de Ordenación Territorial y puede decirse que, en la actualidad, es "la" más importante de la misma.

La derogación parcial que ha sufrido con el Decreto N° 668 del 3 de julio de 1980 (G. O. N° 32.019 de 4-7-80) sobre Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones, afortunadamente no ha afectado la esencia del Reglamento.

En efecto, en el mismo se identifica, claramente, quien es la autoridad nacional en materia de ocupación del territorio, se establece la exigencia de que previamente a cualquier forma de ocupación del territorio, fuera del ámbito urbano formalmente definido, se requiere de una

autorización administrativa de dicha autoridad. Un ligero análisis de dicho Reglamento nos permite concluir en lo siguiente:

a. La autoridad administrativa que tiene a su cargo la coordinación y ejecución de la política de ordenación del territorio, es el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Por tanto, toda forma de ocupación del territorio requiere de la autorización o intervención previa de esta autoridad. De lo contrario, la política no tendría vías de aplicación.

b. El reglamento distingue dos ámbitos de ocupación territorial: la ocupación de áreas rurales (definidas negativamente, como las que no sean de naturaleza urbana) y la ocupación de áreas urbanas.

Para delimitar estos campos, resulta indispensable, una definición del perímetro de lo urbano. Una vez definido el ámbito de lo urbano, fuera de él, toda ocupación de áreas rurales requiere de autorización previa del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y dentro de lo urbano, la ocupación del territorio requiere de la intervención del Ministerio de Desarrollo Urbano y de las Municipalidades.

c. La delimitación del campo de lo urbano, en efecto, es una decisión que queda enmarcada en la política de ordenación del territorio: Precisar hasta donde llega lo urbano, es decir, cuáles son las áreas de ocupación del territorio por asentamientos humanos, urbanizadas, es competencia de la autoridad de ordenación del territorio, y no de las autoridades urbanísticas. Estas tienen competencia para definir los usos de la tierra una vez que ha sido declarada urbana, y esta declaratoria no puede estar en manos de la autoridad urbanística.

Por ello, en el primer proyecto de Decreto que dio origen al Reglamento N° 3, se encomendaba a la sola autoridad de ordenación del territorio la determinación de las áreas de expansión urbana. Posteriormente, sin embargo, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Central y se creó además el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y el Ministerio de Desarrollo Urbano. Por ello, se encomendó a los tres Ministerios con competencia directa en la ocupación territorial, la definición y delimitación de las áreas de expansión de las ciudades: el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el Ministerio de Desarrollo Urbano y el Ministerio de Agricultura y Cría.

Debe señalarse, sin embargo, que recientemente, el Decreto N° 668, de 3 de julio de 1980, mediante el cual se dictaron las Normas para el

desarrollo y control de urbanizaciones, estableció que las áreas de expansión de las ciudades formarían parte de los planes rectores de desarrollo urbano que debe elaborar y poner en vigencia el MINDUR (arts. 4, 5 y 9), pero su definición corresponde, de manera conjunta, a los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano (Art. 6), no incluyéndose al Ministerio de Agricultura y Cría. Así, conforme al artículo 24 de estas Normas se derogó el artículo 3º del Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente de 1977 sobre Normas para la Ordenación del Territorio, en el sentido de que la determinación de las áreas de expansión de las ciudades ahora sólo compete al MINDUR y al MARNR y no al MAC.

Ahora bien, una vez delineadas estas áreas de expansión urbana por las resoluciones conjuntas, entonces es que compete al Ministerio de Desarrollo Urbano y a las Municipalidades ordenar la ocupación del suelo urbano.

Por ello la Ley Orgánica de la Administración Central asigna competencias al Ministerio de Desarrollo Urbano para definir "el uso de la tierra urbana" (art. 37, ord. 11), por supuesto, una vez que se la haya definido y declarado como "urbana" por la autoridad de ordenación del territorio y no por el propio Ministerio de Desarrollo Urbano; y aquí se trata más de una competencia para definir con carácter general las características del uso del suelo urbano que la asignación concreta de usos a porciones del territorio, que corresponde a los Municipios.

Sin este Reglamento N° 3 y sin esta definición de las áreas urbanas en la cual interviene el Ministerio de Desarrollo Urbano, puede decirse que no habría forma de ejecutar política alguna de ordenación territorial.

d. Definido el ámbito de lo urbano con la intervención de la autoridad en materia de ordenación del territorio, el resto del territorio, considerado globalmente y por argumento a contrario, como área rural, sólo puede ocuparse mediante la construcción de obras de infraestructura e instalaciones por parte de los organismos nacionales, estatales o municipales o por parte de particulares, mediando una autorización previa que debe otorgar el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. La excepción se establece, sin embargo, para las edificaciones de viviendas e instalaciones necesarias para el desarrollo de actividades de carácter agrícola, pecuario y pesquero propias de la vida rural, en cuyo caso no se exige autorización previa del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, sin perjuicio del debido control que éste debe ejercer.

VIII. CONCLUSION

De lo anteriormente expuesto resulta claramente que en base a la Ley Orgánica del Ambiente y a la Ley Orgánica de la Administración Central, se han venido delineando los elementos esenciales de una política de ordenación del territorio, los cuales pueden resumirse así:

a. En primer lugar, se ha establecido la *autoridad* que debe tener a su cargo la planificación, coordinación y ejecución de la política de ordenación territorial, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

b. En segundo lugar, se han identificado las áreas fundamentales que han de definir el ámbito de acción de la política de ordenación del territorio, en relación a las cuales tiene que intervenir la autoridad de ordenación del territorio, independientemente de las diversas competencias de los otros organismos públicos: protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales renovables; explotación de los Recursos naturales no renovables; el mejoramiento del medio rural; el desarrollo de los transportes; la localización industrial; el proceso de urbanización y el equipamiento físico.

c. En tercer lugar, se han precisado los instrumentos jurídico-administrativos para hacer efectiva la intervención administrativa de la autoridad de la ordenación del territorio en esas áreas de acción: la autorización o intervención previa del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para que las instituciones administrativas o los particulares, puedan ocupar en cualquier forma el territorio. Esto está regulado en la Ley Orgánica del Ambiente y en la Ley Orgánica de la Administración Central, y reglamentado en términos relativamente adecuados en el Reglamento N° 3.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS § 15

Sobre el tema relativo a política de ordenación del territorio y su relación con la Administración Pública, que se desarrolla en este Parágrafo hemos seguido lo expuesto en:

ALLAN-R. BREWER-CARIÁS: "Aspectos institucionales de la Ordenación del territorio" en Cámara de Diputados, *Ciclo de Conferencias sobre el Proceso de Ordenación Territorial*, Caracas, 1980.

Véase, además, sobre Venezuela:

RAMÓN MARTÍN MATEO: *La Ordenación del Territorio. Aspectos institucionales*, Caracas, 1980.

MAGDALENA SALOMÓN DE PADRÓN: *Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio. Su ámbito y medios de acción*, Caracas, 1977.

§ 16. *EL REGIMEN DE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA*

I. INTRODUCCION

Al estudiar el sistema económico como uno de los elementos condicionantes de la Administración Pública de mayor importancia, hemos destacado las características de aquél en el ordenamiento constitucional venezolano y los procesos de ordenación pública de la economía, manifestados a través de la planificación del desarrollo económico y social y de la ordenación del territorio. Corresponde ahora estudiar las principales formas reguladoras de la economía por parte del Estado, las cuales definen en concreto las áreas de acción administrativa en este campo.

En efecto, las relaciones económicas del mundo liberal, sin duda, sólo estaban reguladas por el derecho mercantil, es decir, el conjunto de normas jurídicas relativas a las relaciones entre comerciantes, o entre particulares, con motivo de los actos de comercio. En esas relaciones, desarrolladas con entera y absoluta libertad, el Estado no intervenía: era sólo, un "gendarme"; cuidaba que cualquier ruptura del equilibrio privado se restableciera, y cuidaba que las reglas del mercado, rectoras de aquellas relaciones, no se distorsionaran.

El basamento inicial de todas las concepciones del derecho mercantil, por tanto, se puede situar en el principio de la libertad económica, regulado en forma absoluta y en todo caso, con consecuencias negativas frente al Estado: éste no debía intervenir en el proceso económico, y mucho menos distorsionar las reglas del mercado.

Todo este basamento, sin embargo, ha cambiado radicalmente en las últimas décadas, pues la noción y concepción de la libertad económica también se ha transformado totalmente. En efecto, del análisis de la evolución del régimen de la libertad económica en el ordenamiento jurídico venezolano, que se ha hecho, se deduce claramente, que la con-

sagración absoluta de la libertad económica de todo el siglo pasado y comienzos del presente, a partir de 1909, comienza a ser objeto público de destacable importancia, que da origen a la participación directa y activa del Estado en la economía; y recientemente en la Constitución de 1961, se consagra la posibilidad de limitaciones a la libertad económica basadas en el concepto de interés social. En base a esta amplitud de limitaciones, cuya apreciación queda en manos del legislador, la libertad económica muy lejos está ahora de ser un derecho absoluto, y al contrario, está sometida a múltiples limitaciones, restricciones y exclusiones. La libertad económica, por tanto, en el ordenamiento jurídico, como libertad fundamental y absoluta, puede decirse que, como la propiedad, dejó de ser en Venezuela, el pilar fundamental de la organización política, y entró a configurarse como un derecho más, garantizado constitucionalmente, pero limitable también por autorización constitucional.

En este Curso, interesa destacar precisamente, las principales limitaciones que ha sufrido la libertad económica en Venezuela, lo que haremos en una primera parte. En una segunda parte, analizaremos las exclusiones de actividades económicas, que más que limitaciones, implican prohibiciones de ejercerlas establecidas a los particulares por el Estado.

II. LAS LIMITACIONES A LA LIBERTAD ECONOMICA

Las limitaciones a la libertad económica de los particulares, están directamente relacionadas con las potestades interventoras que el ordenamiento jurídico ha venido dando al Estado. Aquí también, la situación actual de las regulaciones jurídico-administrativas de la libertad económica, está condicionada por los dos extremos de la balanza con la cual opera el derecho administrativo: potestades públicas y derechos de los individuos, garantizados y limitados.

El estudio de las limitaciones a la libertad económica, por tanto, puede realizarse tomando como punto de referencia, la potestad del Estado, y en esta forma, siguiendo el esquema que ya hemos utilizado, pueden distinguirse las limitaciones derivadas del Estado regulador; del Estado de fomento; del Estado prestador de servicios públicos; del estado empresario; y del Estado planificador. Veamos separadamente estas limitaciones, advirtiendo que todas estas regulaciones, por supuesto, han dado origen a la creación de organismos administrativos encargados de ejecutarlas y controlarlas.

1. *Las limitaciones derivadas del Estado regulador*

Dos tipos de regulaciones a las actividades lucrativas se han venido desarrollando en el ordenamiento jurídico, que implican limitaciones importantes a la libertad económica. En primer lugar, las limitaciones por razones de orden público y de interés social, éstas últimas, sin duda, las más importantes; y en segundo lugar, las limitaciones derivadas de la protección contra los abusos de la libertad económica.

A. *Las regulaciones del proceso económico por razones de interés social*

La clásica forma de intervención del Estado en el proceso económico ha sido la regulación que, por razones de interés público o social, el Estado realiza respecto de la actividad de los particulares. Estas regulaciones o limitaciones, originalmente aceptadas por razones de orden público (seguridad o salubridad), se admiten en la actualidad por razones mucho más amplias, y particularmente, por razones de interés social. El legislador, por supuesto, es el árbitro del interés social, concepto jurídico indeterminado que le permite desarrollar facultades discrecionales, no controlables, en cuanto a la apreciación del interés social, es decir, de la oportunidad y conveniencia de sancionar una limitación a la libertad económica. Estas limitaciones que se traducen en regulaciones de las actividades de los particulares, pueden clasificarse, al menos las más importantes, en relación al género de actividad económica sobre la cual recaen: inversión, industria, crédito, comercio. Revisaremos, separadamente las de mayor interés.

a. *Las regulaciones del proceso de inversión*

La regulación de mayor importancia relativa al proceso de inversión, es la relativa a las inversiones extranjeras y a su participación en el desarrollo económico nacional, tal como lo exige la Constitución de 1961 (artículo 107).

En Venezuela, a pesar de esfuerzos y proyectos realizados, no fue posible contar con una regulación de las inversiones extranjeras, sino hasta 1973, con motivo del ingreso del país al Acuerdo Subregional de Integración de Cartagena. En esa oportunidad entró en vigencia la Decisión N° 24 del Acuerdo de Cartagena relativa al Régimen Común de Tratamiento a los Capitales extranjeros sobre marcas, patentes, licencias y regalías. Entre las regulaciones de mayor interés de este cuerpo nor-

mativo, están las restricciones a las inversiones extranjeras, las limitaciones a las mismas y la creación del organismo nacional destinado a hacerlas efectivas: la Superintendencia de Inversiones Extranjeras, como entidad desconcentrada del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a las restricciones, en Venezuela no puede autorizarse inversión extranjera directa en actividades que se consideren adecuadamente atendidas por empresas existentes; destinada a la adquisición de acciones, participaciones o derechos de propiedad de inversionistas nacionales; o destinada a áreas económicas reservadas a la inversión nacional (artículos 3 y 41 ss.). Por otra parte, en cuanto a las limitaciones, la Decisión N° 24, sujeta la inversión extranjera en las actividades o áreas no restringidas, a innumerables mecanismos de control del Estado que van desde la necesaria autorización y registro de la inversión misma (artículos 2 y 5), el ejercicio de facultades de inspección y fiscalización permanentes (artículo 6), y la autorización para la venta de acciones o participaciones (artículo 7), para la reexportación del capital (artículo 7), para la remisión de utilidades (artículo 37), y para el uso del crédito externo e interno (artículo 14 y ss.).

Por supuesto, para asegurar el adecuado control de la inversión extranjera, la Decisión N° 24 tuvo que establecer una reforma fundamental que incide en el régimen accionario de las sociedades anónimas: el artículo 45 de dicha decisión estableció, en efecto, que "el capital de las sociedades por acciones deberá estar representado en acciones *nominativas*". En esta forma, indirectamente, el derecho mercantil de las sociedades anónimas en Venezuela fue modificado, haciéndose inaplicables, por tanto, las disposiciones del Código de Comercio sobre las acciones al portador (artículo 293 y ss.).

En el ámbito de la inversión nacional, es de interés destacar regulaciones recientes sobre la inversión en sociedades anónimas y en valores, establecidas en la Ley del Mercado de Capitales (Decreto Ley N° 882 de 29-4-75 en *Gaceta Oficial* N° 1744, de 22-5-75). De acuerdo a esta Ley, la oferta pública de acciones o títulos valores no es libre, sino que requiere de una autorización de la Comisión Nacional de Valores organismo desconcentrado, también, del Ministerio de Hacienda, y de la inscripción en el Registro Mercantil de Valores (artículos 10 y 15); y la posibilidad de construir sociedades anónimas inscritas de capital abierto que destinen parte de sus acciones a la oferta pública en la Bolsa de Valores, está regulada en términos precisos (artículo 60). La Ley, además, como mecanismo de protección a los accionistas

minoritarios prevé una serie de facultades de la Comisión Nacional de Valores entre las que está la posibilidad de convocar las asambleas de las sociedades reguladas (artículo 128).

b.) *Las regulaciones a las actividades industriales*

Hasta fecha relativamente reciente, las actividades industriales no estaban sometidas a mayores regulaciones legales; más bien, eran objeto sólo de acciones de fomento por parte del Estado. Sin embargo, en los últimos años se han venido estableciendo regulaciones de enorme importancia que deben destacarse.

En primer lugar, mediante Decreto-Ley N° 365, de 27 de agosto de 1974 (*Gaceta Oficial* N° 30503 de 18-9-74), se estableció, con carácter general y obligatorio, que "todo proyecto para el establecimiento de nuevas industrias o ampliación de las ya instaladas, así como los proyectos de parques y zonas industriales" debían ser registrados en el Registro de Proyectos Industriales del Ministerio de Fomento (artículo 1). Desde 1968, este registro tenía solamente como efecto el aprovechamiento de las ventajas de la política crediticia y de fomento del Estado, en el sentido de que quien no registraba el proyecto no podía gozar de dichos beneficios. Esta normativa se repite en el Decreto-Ley de 1974: "El registro del proyecto será requisito para gozar de los beneficios de política industrial que pueda conceder el Ejecutivo Nacional en cada caso, como protección aduanera, asistencia técnica y crediticia, exoneración de impuestos de importación a materias primas y otros insumos y de impuesto sobre la renta" (artículo 6).

Sin embargo, la nueva regulación de 1974 fue mucho más lejos y no sólo consagró el Registro de Proyectos Industriales como una condición para gozar de los beneficios de la política de fomento del Estado, sino como un mecanismo de control. Los organismos municipales, en efecto, se estableció en el referido Decreto-Ley, tienen prohibido otorgar el permiso de construcción correspondiente a instalaciones industriales, si no se les presenta la constancia de registro señalada (artículo 7); y las instalaciones industriales construidas sin el correspondiente registro previo "serán demolidas o removidas y sus responsables sancionados con multa hasta de Bs. 100.000" (artículo 8).

En esta forma, el registro de proyectos industriales ha pasado a ser el instrumento de mayor importancia de control industrial con que cuenta el Estado, ya que si bien el Decreto-Ley no lo establece expresamente, no hay duda en que el Ministerio podría negar el registro en

los casos en que el proyecto industrial respectivo no esté acorde con las políticas de desarrollo industrial, agroindustrial, urbano o de protección del ambiente definidas por el Estado en el Plan de la Nación. Si éste, con sus estrategias, políticas, programas y metas, ahora, en virtud del Decreto N° 1454 de 9 de marzo de 1976, es de obligatorio cumplimiento por parte de todos los organismos de la Administración Pública, no hay duda en que el Ministerio de Fomento, tendría que negar el Registro si el proyecto industrial no se adapta al Plan.

Además de las regulaciones industriales derivadas del registro previo de los proyectos, recientemente se han adoptado, por primera vez, medidas limitativas de la libertad económica de importancia, con motivo de la localización industrial y particularmente de la desconcentración industrial del Area Metropolitana de Caracas.

En efecto, mediante Decreto-Ley N° 713, de 21 de enero de 1975 (*Gaceta Oficial* N° 30.638, de 5 de marzo de 1975), se prohibió la instalación de nuevas industrias en el Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia (artículo 1), con excepción de las pequeñas y medianas industrias que autorice al Ministerio de Fomento por considerarlas necesarias para el abastecimiento o servicio regular de la población (artículo 2). Esta prohibición, sin duda, es una restricción a la libertad industrial de carácter espacial. Fue acompañada en el referido Decreto-Ley de otra restricción de importancia: la posibilidad que tiene el Ejecutivo Nacional de decidir el traslado de las industrias que causen contaminación del ambiente o aquellas que deban ser reubicadas en razón de la ordenación de áreas que se establezca. La decisión debe ser tomada en Consejo de Ministros y si vencido el plazo que se otorgue no se ha realizado el traslado, la industria será cerrada hasta que éste se verifique, sin que por esta circunstancia se interrumpa el contrato de trabajo con sus trabajadores (artículo 3). En todo caso, aquí también se precisa que las edificaciones para industrias que se construyan en contravención a las restricciones y prohibiciones señaladas, serán demolidas y los responsables de la obra serán multados (artículo 6); y que las autoridades municipales no otorgarán los permisos correspondientes de construcción, de instalaciones industriales en el Area Metropolitana de Caracas, sino una vez presentada la autorización respectiva del Ministerio de Fomento (artículo 5).

Por otra parte, con motivo de la reciente promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente de 7 de junio de 1976, se han establecido limitaciones de enorme interés y actualidad a las actividades industriales. En efecto, esta Ley prevé una serie de mecanismos de control de las

actividades susceptibles de degradar el ambiente (artículo 19), prohibiéndose las que lo hagan de manera irreparable, y permitiéndose las que lo hagan en forma no irreparable, previa autorización en la cual se podrán imponer las condiciones, limitaciones y restricciones que permitan su corrección (artículo 21). En todo caso, dentro de las medidas que pueden adoptar las autoridades administrativas frente a las consecuencias perjudiciales, derivadas de actividades susceptibles de degradar el ambiente, están las siguientes que implican limitaciones a la libertad económica, pues, la restringen o establecen obligaciones: la clausura temporal o definitiva de las fábricas o establecimientos que con su actividad alteren el ambiente, degradándolo o contaminándolo, ya sea directa o indirectamente; y la prohibición temporal o definitiva de la actividad origen de la contaminación (artículo 25).

Por otra parte, dentro de las limitaciones de importancia a las actividades industriales, están las establecidas en la Ley de Protección al Consumidor de 5 de agosto de 1974, en materia de normalización y control de calidad en la producción y que recogió la reciente Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad del 30 de diciembre de 1979 (*Gaceta Oficial* N° 2529, Ext. de 31-12-79). En este sentido, se estableció que las Normas Nacionales a las cuales deba someterse la elaboración industrial de determinados productos, pueden ser declaradas como de obligatorio cumplimiento cuando se trate de productos cuyo consumo tenga relación directa con la salud y la vida de las personas, estando estos, sometidos a vigilancia y control de las autoridades administrativas correspondientes.

Por último, dentro de las limitaciones a las actividades industriales deben destacarse aquellas que en razón de la protección de la economía nacional, tienden a racionalizar la producción. Tal es el caso, por ejemplo, de la industria automotriz, regulada por Decreto-Ley N° 920 de 16 de mayo de 1975, mediante el cual se dictaron las Normas para el desarrollo de la Industria Automotriz (*Véase en Gaceta Oficial* N° 1747 Extraordinaria de 24-5-75), y en la cual se impone a las empresas respectivas, no sólo su conversión en empresas nacionales o mixtas, conforme a las normas del Acuerdo de Cartagena (artículos 7 y 8), sino la incorporación progresiva, a los vehículos producidos, de partes nacionales (artículo 1).

c. *Las regulaciones a las actividades crediticias y de seguros*

Dos de las actividades económicas, respecto de las cuales ha sido

tradicional la existencia de limitaciones legales, han sido las crediticias y las de seguros.

De acuerdo a la Ley de Bancos y otros institutos de crédito (*Gaceta Oficial* N° 1742 de 22-5-75), las actividades de intermediación en el crédito y las operaciones bancarias en general, sólo pueden ser realizadas por personas jurídicas, con forma de sociedad anónima, debidamente autorizadas por el Ministerio de Hacienda. Las actividades bancarias, por tanto, no son actividades lucrativas que puedan ejercerse libremente; están sometidas a una serie de limitaciones, en virtud del interés social que hay respecto de las mismas, que inciden en la promoción de la empresa bancaria, en su funcionamiento, en su vida jurídica y en la actividad que desarrollan.

El organismo administrativo encargado de hacer efectivas estas regulaciones, es la Superintendencia de Bancos, órgano desconcentrado del Ministerio de Hacienda. Las limitaciones a las empresas bancarias de mayor importancia son:

Respecto a la constitución de una empresa bancaria, no es posible siquiera promover su constitución sin una autorización previa del Ejecutivo Nacional que se otorga o niega discrecionalmente y sin motivación (artículo 10). En esta forma, la propia Ley prohíbe a los Registradores Mercantiles registrar los documentos constitutivos de una sociedad anónima que tenga por objeto realizar actividades bancarias, sin la presentación de la autorización legal de promoción (artículo 6). Por otra parte, una vez autorizada la promoción, y constituida la empresa, para iniciar sus operaciones, debe la misma obtener otra autorización, esta vez de funcionamiento, para lo cual debe cumplir con una serie de requisitos (artículo 8), y la cual puede ser negada sin motivación (artículo 10). Esta autorización de funcionamiento, por otra parte, puede ser suspendida o revocada, mediante resolución motivada (artículo 16).

La propia vida jurídica de la empresa también está sometida a autorizaciones permanentes de parte de las autoridades administrativas: debe ser autorizada toda modificación estatutaria, relativa a la disolución anticipada de la sociedad, fusión con otra, venta del activo social, aumento o reducción de capital y cambio de objeto (art. 14). Por último, la actividad económica de una empresa bancaria, una vez constituida, está sometida a una serie de obligaciones generales y particulares, y a innumerables controles administrativos y políticos-económicos. Las obligaciones generales se refieren, entre otros aspectos, a la necesidad de que tengan depositado en el Banco Central de Venezuela, una parte

del encaje legal que deben constituir como garantía de sus operaciones (artículo 20 y ss.), con lo cual el Banco Central puede controlar entre otros aspectos, la liquidez monetaria y el circulante (artículo 25); y a diversas exigencias tendientes a asegurar la solvencia bancaria (artículo 153). Los controles, de una amplitud considerable, permiten la intervención y fiscalización permanente de la Superintendencia de Bancos, organismo desconcentrado del Ministerio de Hacienda constituido especialmente a tal efecto (artículo 132 y ss.); así como del Banco Central de Venezuela, regulado por Decreto-Ley N° 507 de 30-10-74 (Véase en *Gaceta Oficial* N° 1711 de 30-12-74).

Entre los aspectos de mayor interés de este control técnico-económico del Banco Central, está el manejo del encaje legal de los Bancos, que le permite aumentarlo en forma global, selectiva o progresiva o disminuirlo hasta los límites legales (artículo 25); el control de la cámara de compensación bancaria (artículo 44, ordinal 1); la fijación de porcentajes máximos de crecimiento de préstamos e inversiones (artículo 48); la fijación de las tasas máximas de interés que los bancos pueden cobrar y pagar por las distintas clases de operaciones (artículo 46); y el control del redescuento de títulos valores (artículo 44, ordinal 6).

De lo anterior resulta, como consecuencia, que la actividad bancaria en Venezuela, está sometida a controles y regulaciones como ninguna otra actividad económica, salvo la de las empresas de seguro y reaseguro.

En efecto, el contrato de seguros, tradicionalmente regulado en el Código de Comercio, ha venido siendo objeto de regulaciones administrativas desde 1938. En la actualidad, las actividades de seguros y reaseguros están sometidas a las regulaciones de la Ley de Empresas de Seguro y reaseguros del 22 de abril de 1975 (Véase en *Gaceta Oficial* N° 1743 Extr., de 22-5-75), y las mismas siguen orientaciones similares a las analizadas respecto de las actividades bancarias.

El organismo encargado de hacer efectivas estas regulaciones es la Superintendencia de Seguros, organismo también desconcentrado del Ministerio de Hacienda.

Para la promoción de una empresa de seguros es necesario que los promotores obtengan una autorización previa del Ejecutivo Nacional (artículo 31). Promovida la empresa, la constitución de la misma ante el Registrador Mercantil debe ser también previamente autorizada (artículo 34), y éste no puede registrar el documento constitutivo (artículo 2), sin la presentación de aquella autorización. La

autorización de constitución puede ser negada sin motivación (artículo 35). El documento constitutivo debe, siempre, asignarle a la persona jurídica la forma de sociedad anónima (artículo 25) y someterse a muy variados requisitos. Una vez promovida la empresa y debidamente constituida, la misma debe obtener una nueva autorización, y esta vez para operar, de parte de las autoridades administrativas, que implica la aprobación de toda la documentación que requieren para su funcionamiento (artículo 36). Autorizaciones similares también requieren las sociedades de corretaje de seguros y reaseguros (artículo 40). Por otra parte, toda modificación de los documentos constitutivos y estatutos de las empresas debe ser previamente autorizados por las autoridades administrativas correspondientes (artículo 56).

Las empresas de seguro y reaseguros, entre sus obligaciones generales tienen la de constituir y mantener en el Banco Central de Venezuela una serie de garantías (artículos 44 y ss.), las cuales, en caso de liquidación de la empresa, se destinarán, en primer término, a satisfacer las reclamaciones de pólizas que no hayan sido pagadas por otros medios (artículo 50). También deben las empresas, según el ramo de seguro en el cual operen, constituir y mantener una reserva (artículo 64 y ss.) sobre las cuales los asegurados gozan de privilegios, por lo que se destinan a satisfacer, en primer término, las reclamaciones de los tenedores de pólizas que no hayan sido pagadas por otros medios (artículo 84).

El funcionamiento de las empresas de seguro y reaseguro también está sometido a múltiples intervenciones por parte de las autoridades administrativas: las pólizas, recibos y solicitudes y demás documentos deberán ser siempre previamente aprobados por la Superintendencia de Seguros (artículo 51); y la propaganda que realicen debe ser aprobada previamente (artículo 58).

Por último, las empresas de seguro y reaseguro están sometidas a rígidos controles permanentes por parte de la Superintendencia de Seguros, organismo administrativo, como se dijo, desconcentrado del Ministerio de Hacienda (artículo 6), el cual puede inspeccionar, vigilar y fiscalizar las actividades de las empresas (artículo 12).

En el ámbito crediticio, por último, debe hacerse mención a otras normas de importancia, como la relativa al sistema de ahorro y préstamo, regulado por la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Véase Decreto-Ley N° 868 de 22 de abril de 1975 en *Gaceta Oficial* N° 1739 Extr. de 13-5-75); y como la relativa a las cooperativas, regu-

lada por la Ley General de Asociaciones Cooperativas (Véase Decreto-Ley N° 922 de 16 de mayo de 1975 en *Gaceta Oficial* N° 1750 Extr. de 27-5-75) y que han dado origen a la creación de la Superintendencia de Entidades de Ahorro y Préstamo, organismo desconcentrado del Ministerio de Hacienda; y de la Superintendencia de Asociaciones Cooperativas, organismo desconcentrado del Ministerio de Fomento.

Aparte de estas regulaciones de carácter general, relativa a las actividades financieras, de crédito y seguro, y que establecen limitaciones de importancia a la actividad económica de los particulares, deben señalarse que el Estado, también por razones de interés social, ha establecido limitaciones particulares. Un ejemplo típico, fue las que surgieron de la Ley de Medidas especiales para atender las consecuencias del sismo del 29 de julio de 1967 (Véase en *Gaceta Oficial* N° 28515 de 23-12-76) que impuso a los acreedores hipotecarios sobre inmuebles afectados por el sismo, la asunción del 40 por ciento de los daños causados (artículo 8) y la obligación de no cobrar cantidad alguna por la suspensión de pagos de los créditos hipotecarios que la Ley acordó en favor de los compradores afectados, suspensión que no originó intereses moratorios (artículo 14).

d. *Las regulaciones de las actividades comerciales*

Entre las facultades que la Constitución otorga al Estado en relación a las actividades comerciales está la muy importante, incorporada desde el texto de 1947, de "regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza" (artículo 98). En base a ello, numerosas disposiciones legales establecen limitaciones a las actividades lucrativas.

Ante todo es necesario destacar el régimen de los cambios y particularmente, del instrumento de cambio: la moneda. Esta materia, anteriormente y desde 1941 regulada por la Ley de Monedas, ha comenzado a estar normada en la Ley del Banco Central de Venezuela desde la reforma de 1974 (Véase Decreto-Ley N° 507 de 30-10-74 en *Gaceta Oficial* N° 1711 Extr. de 30-12-74). Corresponde, en este sentido, al Banco Central de Venezuela "el derecho exclusivo de emitir billetes y de acuñar monedas de curso legal en todo el territorio de la República".

Por tanto, "ni el Gobierno Nacional, ni los otros bancos, ni ninguna otra institución particular, o pública, cualquiera que sea su naturaleza, podrán acuñar moneda, emitir billetes u otros documentos que tengan carácter de moneda o puedan circular como tal" (artículo 69).

Sólo las monedas de curso legal en Venezuela tienen libre circulación (artículo 84), y la circulación de la moneda extranjera está sujeta a las regulaciones que establezca el Banco Central (artículo 85). Los tipos de cambio de la moneda extranjera son determinados por el Banco Central, previo convenio con el Ejecutivo Nacional (artículos 91 y 92), quien puede permitir que él o los tipos de cambio fluctúen libremente en el mercado, de acuerdo con la oferta y la demanda de divisas de los particulares y los convenios internacionales en vigor (artículo 93).

Por otra parte, y también en relación al régimen de la moneda, el Banco Central de Venezuela es la institución competente para realizar las actividades tendientes a "crear y mantener condiciones monetarias, crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad de la moneda, al equilibrio económico y al desarrollo ordenado de la economía, así como asegurar la continuidad de los pagos internacionales del país" (artículo 2).

Pero las regulaciones de las actividades comerciales no sólo inciden sobre el instrumento de las mismas: la moneda y el crédito, sino que también tienen carácter sustantivo en relación al comercio exterior y al comercio interno. El comercio exterior está regulado por la Ley Orgánica de Aduanas, la cual si bien establece la libertad de importación y exportación, limita esas actividades para la protección de la economía nacional. Estas limitaciones implican el sometimiento de la importación a autorizaciones respecto de determinadas mercancías o de todas o algunas de las originarias o provenientes de determinado país o países (artículo 121); y al cumplimiento de requisitos de carácter administrativo (artículo 7) y fiscales (Arancel de Aduanas, artículo 114). En cuanto a las exportaciones, se las puede someter, cuando lo exijan los intereses generales de la Nación, a prohibiciones, gravámenes o limitaciones respecto de determinadas mercancías (artículo 128). Además, también están sometidas a limitaciones de carácter administrativas (artículo 69) y fiscales (artículo 129). Las normas relativas al comercio exterior, en todo caso, se complementan y modifican con las regulaciones derivadas de la Asociación Latinoamericana de Integración (Tratado de Montevideo y del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) de los cuales es parte Venezuela. La Legislación de integración andina, en este sentido, ha venido a formar parte del derecho administrativo interno de Venezuela.

Para la conducción del proceso de integración económica y su relación con Venezuela, y en general, para la definición y orientación de

la política de comercio exterior y promoción de exportaciones, se creó en 1970 el Instituto de Comercio Exterior, como instituto autónomo, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores.

En cuanto al comercio interno, diversas limitaciones han venido estableciéndose. En primer lugar, por motivos de orden público (seguridad y sanidad). Tal es el caso de las limitaciones al comercio de armas previstas en la Ley sobre Armas y Explosivos de 1939; y de las limitaciones al comercio de alimentos y medicamentos, establecidas en el Reglamento General de Alimentos, conforme a la Ley de Sanidad Nacional, y en la Ley de Estupefactivos de 1934.

En segundo lugar, por razones de interés social, y en particular, de protección al consumidor. En este sentido la Ley de Protección al Consumidor de 1974 (Véase *Gaceta Oficial* N° 1680 Extr. de 2-9-74) establece normas tendientes a regular el comercio. Se destacan, por ejemplo, las normas sobre propaganda comercial, y en particular, las prohibiciones respecto de las acciones o prácticas engañosas o injustas en las ofertas de bienes y servicios (artículo 7); y, las normas sobre garantías contra defectos o mal funcionamiento de bienes de naturaleza duradera (artículo 11). El organismo encargado de ejecutar las actividades administrativas en este campo, es la Superintendencia de Protección al Consumidor, organismo desconcentrado del Ministerio de Fomento.

Debe señalarse, además, que la Ley de Metrología Legal de 1964 establece todo el sistema de pesas y medidas y su control, a los efectos de la regularización del comercio.

Por último, y como limitación importante a las actividades comerciales deben hacerse mención a las establecidas en la Ley que reserva al Estado la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos de 21 de junio de 1973 (*Gaceta Oficial* N° 1591 Extr. de 22-6-73), en la cual, además de establecerse una reserva a favor del Estado, se previeron normas reguladoras y limitadoras de ciertas de las actividades referidas, que podían realizarse por particulares, previa autorización, y se previó el establecimiento del complejo más importante de la Administración descentralizada en Venezuela. Petróleos de Venezuela S. A. y sus empresas filiales.

B. *Las regulaciones derivadas de la protección contra los abusos de la libertad económica*

De acuerdo con la Constitución, "La Ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y, en general, las

maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica" (artículo 96). Esta norma, en realidad, es el resultado de una larga evolución que se inició a comienzos de los años cuarenta con motivo de la crisis y escasez de la guerra mundial. Las primeras medidas reguladoras de precios de los artículos de primera necesidad se consolidaron con el Decreto N° 176 del 15 de agosto de 1944, que autorizó al Ejecutivo Nacional, en vista de la protección de la economía nacional a regular el comercio exterior y a proteger la producción nacional; y en vista de la protección de la vida económica, a fijar precios, regular el uso de artículos de primera necesidad y regular los arrendamientos. Estas normas han recibido consagración fundamental en la Ley de Protección al Consumidor de 1974. En esta materia de protección contra los abusos de la libertad económica, pueden distinguirse varios supuestos: la regulación de precios; la represión al acaparamiento y la especulación; la represión a la usura; y la lucha contra los monopolios.

a. *La regulación de precios*

De acuerdo a la Ley de Protección al Consumidor, el Ejecutivo Nacional, puede, en general, establecer precios máximos para bienes y servicios declarados previamente como de primera necesidad (artículo 5), es decir, que se consideran como de consumo masivo o esenciales a la vida de la población (artículo 2) ya, en materia agrícola, la Ley de Mercadeo Agrícola de 1970 había dado consagración legal a la regulación de precios de los bienes agrícolas (artículo 5); sin embargo, es la Ley de Protección al Consumidor la que vino a regular la materia en sentido general, y a sustituir la vieja normativa provisional de 1944.

La ejecución de las actividades administrativas en este campo corresponden, respectivamente, como se dijo, a la Superintendencia de Protección al Consumidor, organismo descentralizado del Ministerio de Fomento; y a la Corporación de Mercadeo Agrícola, instituto autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría.

En todo caso, si alguna materia se desarrolló adecuadamente a partir de los años cuarenta en este campo, fue el de la regulación de los alquileres de las viviendas urbanas y suburbanas, reguladas en la actualidad por la Ley de Regulación de Alquileres de 1960. Desde los años cincuenta, la Corte aceptó estas regulaciones como limitaciones a la libertad de contratar impuestas por razones de interés social (Véase sentencias de la Corte Federal y de Casación de 15 de diciembre de 1952 y de 23 de febrero de 1953 en *Gacetas Forenses* N° 12, 1952, p. 42 y N° 13, 1953, p. 79).

A los efectos de ejecutar estas limitaciones existe la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento con diversos poderes desconcentrados, establecidos en dicha Ley.

b. *La represión del acaparamiento y la especulación*

Desde la Ley contra el Acaparamiento y la Especulación de 1947 se consideran como delito, la retención, fuera del comercio normal, con ocultamiento o sin él, de artículos de primera necesidad, con la finalidad de provocar alza o escasez; y la acción de vender artículos de primera necesidad a precios superiores a los regulados (artículo 1°).

La Ley de Protección al Consumidor de 1974 insistió en la prohibición, en los siguientes términos: "el acaparamiento y cualquier forma de especulación, tendiente a encarcer los bienes y servicios de primera necesidad, quedan expresamente prohibidos, al igual que toda acción orientada a restringir sustancialmente la oferta, circulación o distribución de aquellos" (artículo 4); y la Ley de Mercadeo Agrícola de 1970 atribuyó al Ejecutivo Nacional la facultad de dictar normas tendientes a evitar el acaparamiento y la competencia desleal, con lo que se amplió considerablemente el radio de acción de las autoridades administrativas en relación a la libertad económica.

c. *La represión de usura*

Mediante el Decreto N° 247 de 9 de abril de 1946 sobre represión de la usura, se estableció como delito la acción por la cual cualquiera "intencionalmente se valga de las necesidades apremiantes de otro para obtener para sí o para un tercero una ventaja o beneficio que resulte notoriamente desproporcionada a la contraprestación o entrega que por su parte verificare" (artículo 1°); y en base a ello, consideró como constitutivo del delito de usura, "el préstamo de dinero en el que se estipule u obtenga un interés que exceda del 1 por ciento mensual" (artículo 1°).

La Ley de Protección al Consumidor de 1974 recogió esta normativa respecto del delito de usura, pero dejó al Ejecutivo Nacional la determinación de la tasa de interés máxima que rige en las operaciones de crédito o de financiamiento (art. 6°), con lo que perdió rango legal el límite anterior del 12 por ciento anual.

d. *La lucha contra los monopolios*

La Constitución prohíbe los monopolios (art. 97), y asigna al Le-

gislador la obligación de dictar normas para impedir las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica. En este sentido, un Proyecto de Ley antimonopolio fue presentado al Congreso en 1974, el cual no fue aprobado, y en 1980 se elaboró en el seno de la Cámara de Diputados un proyecto de Ley Reglamentaria de la libertad económica y de Protección al Consumidor (véase el texto en el diario *El Universal*, Caracas 27-8-80, pp. 2-26). Sin embargo, en materia agrícola debe destacarse la amplísima autorización legal otorgada al Ejecutivo Nacional, para dictar normas tendientes a evitar "la formación de monopolios u otras formas de acuerdos multilaterales entre comerciantes e industriales" (art. 7º).

2. *Las limitaciones derivadas del Estado de Fomento*

La actividad de fomento puede considerarse como una de las clásicas actividades del Estado y que tiene por objeto la promoción y estímulo de las actividades de los particulares. En principio, no puede considerarse como una actividad limitativa de la libertad económica de los particulares; sin embargo, la utilización de los mecanismos de fomento puede dar, sin duda, lugar a la aparición de ciertas limitaciones.

En efecto, entre los mecanismos de fomento por excelencia, están los créditos que organismos del sector público otorgan a los particulares. Muchas veces, el otorgamiento de un crédito de esta naturaleza, asigna de derecho al ente público que lo otorga, poderes especiales de fiscalización de la empresa receptora del mismo. El Estatuto de la Corporación Venezolana de Fomento de 1975 (véase Decreto-Ley N° 789 de 11 de marzo de 1975 en *Gaceta Oficial*, N° 30.668, de 14-4-75), en este sentido, por ejemplo, establece que la misma "se reservará en los contratos, el derecho de supervisar la inversión de los fondos que proporcione, fiscalizar la administración y dirección técnica de las empresas y exigir nuevas y mayores garantías" (art. 14).

Disposiciones similares se encuentran, por ejemplo, en los Estatutos del Fondo Nacional del Café y del Fondo Nacional del Cacao, entes autónomos creados por Decreto-Ley N° 910 de 13 de mayo de 1975 (véase en *Gaceta Oficial* N° 1746, Extraordinaria, de 23-5-75) (art. 11).

En otros casos, como en materia de desarrollo agropecuario, el ser beneficiario de un crédito crea obligaciones especiales como la de adquirir acciones del ente financiero. Tal sucede respecto de los créditos otorgados por el Banco de Desarrollo Agropecuario regulado por Decreto-Ley N° 366, de 27 de agosto de 1974 (véase en *Gaceta Oficial*,

Nº 1686, Extraordinaria, de 20-9-74), que imponen a los prestatarios la obligación de adquirir acciones del Banco en las condiciones determinadas por el Ejecutivo Nacional (art. 52).

3) *Las limitaciones derivadas del Estado de Servicios públicos*

Una de las características del Estado contemporáneo es, sin duda, la asunción de servicios públicos como obligaciones para satisfacer necesidades colectivas. Cuando una actividad económica, en este sentido, se declara constitucional o legalmente como servicio público, surge una limitación importante a la libertad económica. En esas áreas, ésta no es libre; está limitada pues sólo puede realizarse mediante una autorización o permiso de las autoridades administrativas, o mediante la obtención de una concesión de servicio público.

Por ejemplo, así sucede respecto de los servicios públicos de transporte. En efecto, en materia de transporte urbano, las autoridades locales tienen competencia para la concesión de los servicios de transporte superficial (véase por ejemplo la Ordenanza sobre Tránsito Urbano del Distrito Federal, arts. 86 y siguientes en *Gaceta Municipal*, Nº 8439, de 20-1-55); en materia de transporte aéreo, el Ejecutivo Nacional tiene competencia para otorgar, según los casos, las concesiones o permisos correspondientes (véase art. 39 y siguientes, de la Ley de Aviación Civil); y en materia de transporte por ferrocarril, el Ejecutivo Nacional tiene competencia para otorgar, potestativamente, las concesiones ferrocarrileras de servicio público (art. 8 de la Ley de Ferrocarriles de 2-8-57). Ninguna de estas actividades económicas puede realizarse, entonces, sin la correspondiente concesión otorgada por las autoridades administrativas.

En otros servicios públicos, la concesión se sustituye por un permiso, autorización o registro. Tal sucede, por ejemplo, con los permisos sanitarios para los institutos de salud privados (Clínicas); con el registro en el Ministerio de Educación para los institutos privados de enseñanza; y con las autorizaciones para el transporte de correspondencia; en todos esos casos, establecidos legalmente (Ley de Sanidad Nacional, Ley de Educación, Ley de Correos y Ley del IPOSTEL).

En todos estos casos, se insiste, la actividad económica de los particulares está doblemente limitada: para poder ejercerse, requiere de una autorización, permiso o concesión de la autoridad administrativa; y posteriormente, derivado de la naturaleza de servicio público de la actividad, queda sometida al control y fiscalización de la autoridad concedente o que lo autoriza.

En todo caso, la prestación de servicios públicos directamente por el Estado ha dado origen a la creación de multitud de organismos administrativos, generalmente descentralizados, tales como el Instituto Nacional de Correos y Telecomunicaciones, el Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado, la C. A. de Administración y Fomento Eléctrico, la C. A. Teléfonos de Venezuela, etc.

4. *Las limitaciones derivadas del Estado Empresario*

Una de las características fundamentales del Estado contemporáneo en Venezuela, es el sistema de economía mixta en el cual se mueve. Conforme a ese esquema político-económico, el Estado puede intervenir en las actividades económicas otrora reservadas a los particulares. El Estado, como empresario, sin duda, es la fase más característica del Estado contemporáneo.

Por supuesto, el Estado puede realizar sus actividades empresariales de tres maneras principales: reservándose para sí determinadas industrias, servicios o explotaciones de interés público (art. 97), tal como ha sucedido con la industria del gas natural, con la industria de la explotación del hierro, o con la industria y el comercio de los hidrocarburos; realizando actividades económicas con la participación de los particulares en la industria básica, pero sometida, ésta, a su control (art. 97); o simplemente en concurrencia con los particulares. En los dos primeros casos, fundamentalmente, la actividad empresarial del Estado se configura, además, como una limitación a la actividad económica de los particulares. La primera, sin embargo, más que una limitación a la libertad económica, es una exclusión de la misma, por lo que se verá más adelante. Ahora interesa analizar la segunda forma de la actividad empresarial del Estado: aquella que se realiza con la participación de particulares, pero sometida a su control. En efecto, expresamente ha habido regulaciones para el desarrollo industrial bajo el control del Estado, en los siguientes campos industriales: Industria Naval (véase Decreto-Ley N° 927 de 16-5-75, por el cual se dictaron las Normas para el Desarrollo de la Industria Naval); Industria Aeronáutica (véase Decreto-Ley N° 926 de 16-5-75, por el cual se dictaron las Normas para el desarrollo de la Industria Aeronáutica); Industrias Militares (Decreto-Ley N° 883, de 29-4-75, mediante el cual se dictaron las Normas para el desarrollo de las Industrias Militares); e Industria Nuclear (Decreto-Ley N° 925, de 16-5-75, por el cual se dictaron las Normas para el desarrollo de la Industria Nuclear). En todos estos casos, las actividades industriales están sometidas al control del Estado, a través de los órga-

nos de la Administración, o a través de las empresas estatales que se han venido constituyendo o han venido asumiendo cada área.

En otros campos de la industria pesada, como en materia petroquímica y de electricidad, si bien no se han dictado las normas generales de desarrollo industrial, el Estado participa en las mismas, con la mayor inversión, pero en algunos casos en concurrencia con particulares.

Por último, puede señalarse que entre las formas de asunción de empresas económicas por parte del Estado, además de la constitución *ex novo* de las mismas, está la utilización de la figura de la expropiación. El Estado, en efecto, por razones de utilidad pública o interés social legalmente declarado, mediando juicio contradictorio y justa indemnización, podría decretar la expropiación de una empresa en particular, sin recurrir a la reserva de actividades industriales lo que daría origen a una nacionalización tal como se verá. En el supuesto que se menciona, el hecho de que el Estado decida la expropiación aislada de una empresa, y la asuma, es una restricción impuesta a la libertad económica de los particulares accionistas de la misma, pero no excluye el que otros particulares realicen su actividad económica en las mismas áreas. Por supuesto, y en todo caso, de todas las limitaciones a las actividades que hemos analizado, la única que da derecho a indemnización de parte del particular afectado, es la que se configura como una restricción particular: la expropiación de empresas. Las otras, todas, configuran el entorno normal del ámbito de la libertad económica, al cual deben someterse todos los particulares.

Por supuesto que en cuanto a la expropiación como forma de adquisición de empresas por el Estado, también puede darse la expropiación de acciones. Esto ha sucedido, por ejemplo, en la última reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela de 30 de octubre de 1974 (*Gaceta Oficial*, N° 1711, Extraordinaria, de 30-12-74), que, aun cuando continúa atribuyéndole la forma de sociedad anónima (art. 1°) a dicho instituto, estableció que "con excepción del Estado ninguna persona natural o jurídica podrá ser propietaria de acciones del Banco" (art. 8). Como desde la creación del Banco en 1939 se admitió que parte del capital del Banco estuviese en manos de particulares, la Ley de 1974 estableció lo siguiente: "En el plazo de dos años a partir de la fecha de vigencia de esta Ley todas las personas naturales o jurídicas distintas de la República que sean titulares de acciones del Banco Central de Venezuela deberán ofrecerlas a la República, quien las adquirirá por órgano del Ministerio de Hacienda. Las acciones del Banco Central de Venezuela que no hubiesen sido ofrecidas en venta pasarán al patrimonio de la

República, previo cumplimiento de los trámites previstos en la Ley de expropiación por causa de utilidad pública. En ambos casos, el precio que deberá pagar por las acciones será igual al promedio del valor de mercado en los seis (6) meses anteriores al 30 de septiembre de 1974" (art. 100).

En todo caso, debe señalarse que la presencia del Estado como empresario en la vida económica, ha producido una evidente distorsión en las regulaciones del derecho mercantil, particularmente en materia de sociedades. En efecto, no sólo ya se ha admitido, al menos en el campo de las empresas nacionalizadas en la industria petrolera, la constitución de sociedades unipersonales, con el Estado como único accionista (véase el artículo 6º), base primera de la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos en (*Gaceta Oficial*, N° 1769, Extraordinaria, de 29-8-75), sino que, en todo caso, la presencia del Estado o de diversos entes públicos como titulares de todas o la mayoría de las acciones de determinadas empresas, ha provocado un desfiguramiento del régimen de las acciones, las cuales, por ejemplo, no son de libre enajenabilidad; del régimen de las Asambleas que muchas veces se sustituyen por decisiones de órganos ejecutivos unipersonales; del régimen de los directores o administradores, sometidos al libre nombramiento y remoción de parte de autoridades ejecutivas; y del régimen de disolución o quiebra, donde la presencia del Estado impide de hecho la aplicación de la normativa general del derecho mercantil.

En todo caso, la acción del Estado como empresario, ha tenido la mayor repercusión en materia administrativa, de todas cuantas se ha visto. Para 1980, en efecto, el Estado había creado 226 empresas públicas con las más variadas formas jurídico-administrativas de organización: institutos autónomos, establecimientos públicos asociativos, asociaciones civiles, sociedades mercantiles y patrimonios autónomos (véase, Allan-R. Brewer-Carías, *El régimen jurídico de las empresas públicas en Venezuela*, Caracas, 1980).

5. *Las limitaciones derivadas del Estado Planificador*

Entre las facultades interventoras del Estado en la economía que adquirieron rango constitucional en 1947, como se ha dicho, está la de planificar el desarrollo económico del país. En el texto constitucional de 1961 así, se establece expresamente como obligación del Estado el promover "el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos

de la población y fortalecer la soberanía económica del país" (art. 95). Por otra parte señala como obligación del Estado el proteger "la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para *planificar*, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país" (art. 98). En esta forma, por tanto, y constitucionalmente hablando, la planificación, como técnica de ordenación general de la economía para lograr determinados objetivos en un lapso de tiempo, mediante la aplicación racional de determinados recursos evaluados y de los que se dispone, se nos muestra como una limitación a la libertad económica.

El Estado, cuando planifica el desarrollo económico, en última instancia limita la libertad económica de los particulares, quienes en una u otra forma deberán ajustarse al Plan.

Pero aparte de la planificación del desarrollo económico y social, cuyo punto de referencia está situado en el tiempo, tal como también se dijo, se ha venido desarrollando en los últimos años en Venezuela, un proceso tendiente a planificar el desarrollo pero desde el punto de vista espacial o del territorio. Ha comenzado a surgir, así, las técnicas de ordenación del territorio, es decir, de organizar y repartir en el cuadro geográfico del país, las diversas actividades humanas y económicas en función de los recursos naturales, cuya aplicación efectiva conducirá también al establecimiento de limitaciones de importancia a las actividades económicas de los particulares tales como la ya señalada, relativa a la desconcentración industrial del Area Metropolitana de Caracas, a la prohibición de instalación de nuevas industrias y al traslado obligatorio de aquellas nocivas al ambiente.

Nos remitimos a lo estudiado detenidamente en los párrafos 14 y 15 sobre planificación del desarrollo económico y social y sobre ordenación territorial.

III. LAS EXCLUSIONES DE ACTIVIDADES ECONOMICAS

Todas las limitaciones a la libertad económica analizadas anteriormente tienen en común que presuponen su existencia, y en tanto que ello es así, se limita su ejercicio o se lo restringe, en un caso específico. Sin embargo, allí no concluyen las limitaciones a la libertad económica, pues en otros supuestos, en virtud de la Ley, aquella no se presupone; al contrario, se la excluye. Se trata, aquí, si se quiere, de

limitaciones al ámbito de la libertad económica, respecto de ciertas áreas territoriales, o en ciertos sectores económicos que, en general, y salvo que el Estado decida asumir los bienes que estaban afectados por los particulares para realizar las actividades excluidas en cuyo caso estaríamos en presencia de una nacionalización, no dan derecho a indemnizaciones por parte de los particulares.

Estas exclusiones pueden clasificarse en cuatro grandes categorías: exclusiones territoriales; exclusiones de actividades económicas respecto de los extranjeros; exclusiones de actividades económicas respecto de todo particular por la reserva que hace el Estado; y la nacionalización que implica la reserva al Estado y transferencia, a éste, de los bienes afectos a la actividad reservada. Veamos separadamente estos cuatro supuestos de exclusiones de la libertad económica admitidas por el ordenamiento jurídico.

1. *La exclusión de actividades económicas en ámbitos territoriales*

Conforme a la política de localización industrial, hemos visto, el Ejecutivo Nacional puede establecer "las zonas del país en las cuales se localizarán determinadas industrias" (art. 1º del Decreto-Ley Nº 134 de 4-6-74 en *Gaceta Oficial*, Nº 30.418, de 7-6-74); lo que implica que las mismas no pueden ser localizadas en otras áreas territoriales. En el mismo sentido, en el Decreto-Ley Nº 713 de 21-1-75 (*Gaceta Oficial*, Nº 30.638, de 5-3-75) se prohibió "la instalación de nuevas industrias" en el Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia (art. 1º). En estos casos, se ha establecido una exclusión del ejercicio de la actividad industrial en ciertas áreas territoriales, lo que implica una exclusión de la misma que no da derecho a indemnización por parte de los industriales afectados.

Así se ha resuelto en el citado Decreto-Ley que establece las normas para la desconcentración industrial de Caracas y que prevé la posibilidad para el Ejecutivo Nacional de decidir "el traslado de las industrias que causen contaminación del ambiente o aquellas que deban ser reubicadas en razón de la ordenación de áreas que se establezca" (art. 3º). En estos casos, no sólo el particular está obligado a trasladar su industria fuera del área afectada, sino que si esta obligación no se cumple en el lapso establecido, "la industria será cerrada" hasta que se verifique, "sin que por esta circunstancia se interrumpa el contrato de trabajo con sus trabajadores" (art. 3º).

2. *La reserva de sectores económicos a empresas nacionales*

Una segunda modalidad de exclusión de la actividad económica tiene lugar mediante las disposiciones legales que reservan el ejercicio de ciertas actividades o sectores económicos a empresas nacionales, y que, por tanto, la excluyen respecto de los extranjeros.

Un proceso de venezolanización de las actividades económicas puede decirse que se inició en firme en Venezuela con motivo de la promulgación de la Ley de Empresas de Seguro y Reaseguro de 1965, que exigió que en las mismas no menos del 51 por ciento del capital perteneciera a personas venezolanas; y si éstas eran personas jurídicas, no menos del 51 por ciento de su capital debía pertenecer a personas venezolanas naturales (art. 18). Ello condujo al legislador a prever una serie de plazos para la transformación de las empresas extranjeras en empresas con capital mayoritario venezolano, y establecer, además que de lo contrario, no podían seguir realizando operaciones de seguro o reaseguro en el país (arts. 122 y siguientes).

En 1970, con motivo de la promulgación de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito de 30 de diciembre de ese año (véase en *Gaceta Oficial*, N° 1454, Extraordinaria, de 30-12-70), se avanzó más en el proceso de venezolanización y se estableció que a partir de ese momento no se autarizaría la constitución de nuevos bancos cuyo capital no fuera totalmente venezolano (art. 32); y en aquellos supuestos de bancos con un capital extranjero superior al 20 por ciento del capital social, se establecieron una serie de limitaciones (arts. 33 y 34) de manera de propugnar su transformación patrimonial (art. 159).

Posteriormente, con motivo del ingreso de Venezuela al Grupo Andino, entró en vigencia en nuestro país la Decisión N° 24 relativa al Régimen Común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías (véase en *Gaceta Oficial*, N° 1620, Extraordinaria, de 1-11-73). Este cuerpo normativo estableció para todos los países miembros del Acuerdo normas de extraordinaria importancia en cuanto a la reserva de actividades económicas al capital nacional o más precisamente a empresa nacionales, que son las que tienen más del 80 por ciento de capital nacional.

En efecto, estableció que cada país podía "reservar sectores de actividad económica para empresas nacionales públicas o privadas" (art. 38), pero además, estableció directamente que no se admitiría "el establecimiento de empresas extranjeras ni nueva inversión extranjera directa en el sector de servicios públicos" tales como "agua potable, al-

cantarillado, energía eléctrica y alumbrado, aseos y servicios sanitarios, teléfonos, correos y telecomunicaciones" (art. 41); no se admitiría "nueva inversión extranjera directa ante el sector de seguros, banca comercial y demás instituciones financieras" (art. 42); ni en "empresas de transporte interno, publicidad, radiocmisoras comerciales, estaciones de televisión, periódicos, revistas ni en las dedicadas a la comercialización interna de productos de cualquier clase" (art. 43).

De acuerdo a estas disposiciones, mediante Decreto N° 62, del 29 de abril de 1974, reglamentario de la Decisión N° 24, (*Gaceta Oficial*, 1650, Extraordinaria, de 29-4-74), quedaron reservados a las empresas nacionales y no se admitió nueva inversión extranjera directa en los siguientes sectores de la actividad económica:

a. Los servicios públicos de teléfonos, correos, telecomunicaciones; agua potable y alcantarillado; la generación, transmisión, distribución y venta de electricidad y los servicios de vigilancia y seguridad de bienes y personas;

b. La televisión y radiodifusión; los periódicos y revistas en idioma castellano; el transporte interno de personas y bienes; la publicidad; la comercialización interna de bienes y servicios cuando fuese ejercida por empresas que se dediquen a esas actividades, salvo que se trate de bienes o servicios producidos por ellas en el país;

c. Los servicios profesionales en actividades de consultoría, asesoramiento, diseño y análisis de proyectos y realización de estudios en general en las áreas que requieren la participación de profesionales cuyo ejercicio esté reglamentado por leyes nacionales (art. 1°).

Posteriormente, mediante Decreto N° 2031, de 9 de febrero de 1976, se amplió la reserva señalada, quedando reservados a las empresas nacionales los siguientes sectores de actividad económica:

a. Los servicios públicos de: teléfonos, correos, telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado; la generación, transmisión, distribución y venta de electricidad y los servicios sanitarios, de aseo y de vigilancia y seguridad de bienes y personas.

b. La televisión y radiodifusión; los periódicos y revistas en idioma castellano; el transporte interno de personas y bienes y la publicidad. A juicio de la Superintendencia de Inversiones Extranjeras podrán quedar exceptuadas de esta disposición las publicaciones en castellano de carácter científico o cultural.

c. La comercialización interna de bienes. Las empresas extranjeras domiciliadas en el país, para la fecha de entrada en vigencia de este Decreto, dedicadas a estas actividades podrán ejercer dicha comercialización directamente o a través de empresas controladas en su capital o en su gestión por la empresa extranjera, siempre y cuando se trate de bienes producidos por ellas en el país.

d. Los servicios profesionales en actividades de consultoría, asesoramiento, diseño y análisis de proyectos y realización de estudios en general, en las áreas que requieran la participación de profesionales cuyo ejercicio esté reglamentado por Leyes Nacionales, salvo que se trate de empresas que a juicio de la Superintendencia de Inversiones Extranjeras, aporten tecnología para el desarrollo del país y que en las mismas, la participación extranjera no exceda del cuarenta y nueve por ciento (49%). (Art. 1º).

Esta ampliación de la reserva, por otra parte, motivó la inclusión de algunas excepciones y precisiones, contenidas en cuatro parágrafos del mismo artículo 1º del Decreto N° 2031.

Como consecuencia de la reserva, se estableció en el mencionado Decreto N° 62 que las empresas extranjeras que operasen en dichos sectores, debían transformarse en empresas nacionales, para cuyo efecto debían poner en venta por lo menos el 80 por ciento de sus acciones para adquisición por inversionistas nacionales antes de mayo de 1977 (art. 2º). El Decreto N° 2031 del 9 de febrero de 1977 extendió dicho plazo hasta el 30 de diciembre de 1977 (art. 2º). En todo caso, mediante la Ley sobre Transformaciones de Empresas Extranjeras de 21-8-75 (*Gaceta Oficial*, N° 30.774, de 21-8-75) se establecieron las modalidades de dicha transformación y los poderes de control y fiscalización de la Superintendencia de Inversiones Extranjeras.

Tanto en el Decreto N° 62 como el Decreto N° 2031, se estableció que los sectores de seguros y bancos se seguirán regulando por sus leyes especiales (art. 4º). En todo caso, con motivo de la reforma de la Ley de Empresas de Seguro y Reaseguro de 1974, se exigió que dichas empresas no debían tener más del 20 por ciento de su capital pagado directa o indirectamente en manos de personas extranjeras (art. 25), por lo que se les concedió un plazo de 2 años a las empresas que tuvieran capital extranjero en proporción mayor a ese 20 por ciento, para cumplir con dicho requisito (art. 192) y transformarse en empresas nacionales de acuerdo a la previsión de la Decisión N°24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

En todos estos supuestos, se trata de una exclusión de la libertad económica en áreas determinadas respecto de cierta categoría de personas; exclusión que implica, imposibilidad de realizar para esas personas las actividades reservadas, y obligación de poner en venta sus participaciones a inversionistas nacionales, a los efectos de que la empresa se convierta en empresa nacional. En ningún caso, por supuesto, la limitación derivada de la exclusión da derecho alguno a indemnización por parte de los inversionistas extranjeros afectados.

3. *La reserva de actividades económicas por el Estado*

En la Constitución de 1961, como se dijo, siguiendo la orientación de la Constitución de 1947 se estableció expresamente la posibilidad que tiene el Estado de "reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional" (art. 97). Se abrió así la posibilidad, no ya de que el Estado realice actividades empresariales, sino que las realice en forma exclusiva, reservada, excluyendo a los particulares del ámbito de las mismas. Esta reserva, sin duda, tiene por efecto fundamental establecer una limitación a la libertad económica de los individuos excluyéndola del sector reservado.

En efecto, la reserva de actividades económicas por parte del Estado conlleva básicamente una prohibición impuesta a los particulares de realizar actividades propias del sector reservado, lo que afecta tanto a aquellos particulares o empresas que venían realizando actividades en el sector, como a cualquier particular o empresa, que pretendiera, en el futuro, realizar dichas actividades. Después de la reserva, por tanto, los particulares o empresas que operaban en el sector, no pueden continuar realizando sus actividades, y hacia el futuro, ningún otro particular puede realizar nuevas actividades en el sector. La libertad económica, en el mismo, ha sido excluida y es imposible ejercerla.

Como consecuencia de ello, el acto de reserva, *per se*, no conlleva derecho alguno de los particulares afectados a indemnización por parte del Estado. Aquellos, simplemente, cesan en sus actividades, y un deber de indemnización sólo surgiría si el Estado decide apropiarse de las instalaciones o de las empresas de los particulares que operaban en el área reservada, es decir, decide nacionalizar esas empresas.

Este principio, en nuestro criterio, se deduce de las normas de la Ley que reserva al Estado la industria del Gas Natural de 26 de agosto de 1970 (véase en *Gaceta Oficial*, N° 29.594, de 26 de agosto de 1971). En efecto, esta Ley reservó al Estado la "industria del gas proveniente

de yacimientos de hidrocarburos" (art. 1º), y estableció, por tanto, la obligación a los concesionarios de "entregar al Estado, en la oportunidad, medida y condiciones que determine el Ejecutivo Nacional, el gas que se produzca en sus operaciones (art. 3º). Corría por cuenta del Estado el pago a los concesionarios de "los gastos de recolección, compresión y entrega del gas" (art. 7º). La reserva, *per se*, no daba ningún derecho a indemnización por parte de los concesionarios, y el Estado sólo pagaba los costos de la recolección, compresión y entrega del gas. La Ley sólo previó una compensación "*en el caso de que el Estado decida asumir las operaciones de recolección, compresión y tratamiento en plantas que actualmente realizan los concesionarios*" en cuyo caso, la misma equivaldría "a la parte no depreciada del costo de las instalaciones y equipos que requiere para esas operaciones o el valor de rescate de los mismos si éste fuere menor que aquél" (art. 8º). De acuerdo a esto, la indemnización sólo procedía si el Estado decidía apropiarse de las instalaciones, y por esa apropiación; la reserva, en sí misma, en cambio, como prohibición impuesta a los concesionarios de seguir aprovechándose del gas natural, no dio derecho alguno a indemnización.

4. *La nacionalización*

La nacionalización de empresas, es decir, la obligatoriedad impuesta a todas las empresas que operan en ciertas áreas o sectores de la economía que el Estado se reserva por razones de conveniencia nacional, de transferirle a éste la propiedad de las mismas, mediando indemnización, es una institución que en Venezuela tiene fundamento constitucional en la ya señalada figura de la reserva al Estado de industrias o sectores económicos.

En efecto, tal como se ha señalado, la reserva tiene como consecuencia dos efectos fundamentales: en primer lugar, establecer a favor del Estado, un monopolio de derecho; y en segundo lugar, establecer, como consecuencia, una prohibición para los particulares de realizar actividades en el sector reservado, en virtud de la exclusión de la libertad económica que implica. Por esta sola reserva, no tiene el Estado obligación alguna de indemnizar a los particulares excluidos. Pero si además de la reserva, ésta se acompaña con la exigencia y obligación impuesta a los particulares y empresas afectadas, de transferir forzosamente al Estado las instalaciones con que operaban, estaremos en presencia de la figura de la nacionalización, que sí da derecho a indemnización.

En el ordenamiento jurídico venezolano por tanto, la figura de la reserva junto con la expropiación dan origen a una nueva institución:

la nacionalización, sometida a sus propias normas indemnizatorias, de acuerdo a la interpretación que haga la Ley de la "justa indemnización" a que se refiere el artículo 101 de la Constitución. En este sentido, por ejemplo, las normas para calcular la indemnización con motivo de las nacionalizaciones de las industrias del hierro y del petróleo, establecidas en el Decreto-Ley que reserva al Estado la industria de la explotación de mineral de hierro (Decreto-Ley N° 580 de 26-11-74 en *Gaceta Oficial*, N° 30.577, de 16-12-74) y en la Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos de 29 de agosto de 1975 (*Gaceta Oficial*, N° 1769, Extraordinaria, de 29-8-75), son distintas a las previstas en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social; y entre otros factores porque no se trata de una expropiación pura y simplemente.

La expropiación de empresas, como se dijo, es una restricción a la propiedad de una determinada organización económica: no afecta, *per se* la libertad económica en un determinado sector, y el hecho de que se expropie una empresa no impide que otros particulares realicen actividades en ese mismo sector.

En cambio, en la nacionalización, la reserva afecta y excluye a la actividad económica en el sector reservado, y la transferencia forzosa de las empresas se produce respecto de todas las que operan en el sector, con la prohibición para los particulares de seguir realizando o realizar en el futuro actividades en dicho sector. Aquí no hay una restricción a la libertad económica de un particular o grupo de ellos, sino la exclusión de la libertad económica respecto a un determinado sector. Por eso, los principios de la expropiación no pueden aplicarse, tal como están en la legislación tradicional, a la expropiación que acompaña a la reserva pues en este caso, la nueva institución que surge, la nacionalización, condiciona el tratamiento del proceso.

En relación a la nacionalización, y por lo que respecta a su repercusión en el derecho mercantil, debe destacarse la muy importante innovación que incorporó al ordenamiento jurídico la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos de 29 de agosto de 1975 (*Gaceta Oficial*, N° 1769, Extraordinaria, de 29-8-75), y que permite al Estado constituir sociedades anónimas en el sector de la industria petrolera, "con un solo socio" (art. 6°, base primera). La admisibilidad de la constitución de la sociedad anónima con un solo socio, sin duda, aun cuando limitado al sector petrolero, es una innovación de la Ley que debería extenderse a todos los sectores en que

interviene el Estado como empresario, siguiéndose las más modernas tendencias del derecho comparado.

Ahora bien, con motivo de la nacionalización de la industria extractiva del hierro y de la industria y el comercio de los hidrocarburos, se crearon organizaciones estatales destinadas a continuar la operación de las industrias nacionalizadas, de enorme importancia. En materia de explotación de la industria del hierro se creó la empresa CVG Ferrominera del Orinoco C. A. como filial de la Corporación Venezolana de Guayana; y en materia de la industria y el comercio de los hidrocarburos, se constituyó, por Decreto N° 1123 de 30 de agosto de 1975 (véase en *Gaceta Oficial* N° 1770, Extr. de 30-8-75), modificado por Decreto N° 250 de 23 de agosto de 1979 (véase en *Gaceta Oficial* N° 31810 de 30-8-78), la empresa Petróleos de Venezuela S. A. (PEDEVESA) la cual organizó la industria, como casa matriz, en torno a seis empresas filiales: Maravén, Menevén, Lagovén, Corpovén, Pequivén e Intevep, las cuales hacían como empresas operadoras (véase Allan-R. Brewer-Carías "Aspectos Organizativos de la Industria Petrolera Nacionalizada en Venezuela", en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Tomo III, Volumen 1, Instituto de Derecho Público, en prensa, Caracas, 1980).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS § 16

En este párrafo hemos seguido, lo expuesto en:

ALLAN-R. BREWER-CARIÁS: "La intervención del Estado en la Actividad Mercantil", en *Jornadas de Derecho Mercantil*, UCAB, Caracas, 1978, pp. 529 a 560.

Véase, además:

H. KOONTZ y R. W. GABLE: *La intervención pública en la empresa*, Barcelona, 1961.

ERNST STEINDORFF: "Legal consequences of State Regulation", en *International Encyclopedia of Comparative Law*, Volume XVII, *State and Economy*, Chapter 11, Tubinga, 1979.

Además, existe una variada y amplia bibliografía en relación a cada una de las regulaciones públicas a las actividades económicas, que no es este el lugar de referir.

INDICE

	<u>Pág.</u>
DEDICATORIA	5
NOTA EXPLICATIVA	7
NOTA INTRODUCTIVA	11
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	19
<i>INTRODUCCION GENERAL</i>	23
§ 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL FENÓMENO ADMINISTRATIVO	28
I. <i>El fenómeno administrativo</i>	28
II. <i>Las diversas acepciones del término administración</i>	30
1. Sentido etimológico	30
2. Sentido específico	31
III. <i>Características del fenómeno administrativo</i>	33
1. La universalidad	33
2. La expansión	34
3. La extensa variedad	38
4. La organización	39
5. El proceso administrativo	39
IV. <i>Factores del desarrollo del fenómeno administrativo</i>	40
1. El desarrollo de la civilización	40
2. La influencia del espacio	41
3. El reto a las sociedades	41
Referencias Bibliográficas § 1	42
§ 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CONJUNTO ORGÁNICO Y COMO ACTIVIDAD	43
I. <i>Introducción</i>	43
II. <i>La administración y la acción de los particulares</i>	44
1. El fin de la administración: El interés público	44
2. Los medios de la actividad administrativa: El poder público	45

	<i>Pág.</i>
III. <i>La Administración Pública y la organización del Estado</i> ...	46
1. La separación de poderes ...	46
2. La separación de poderes y las funciones estatales ...	48
3. La separación orgánica de poderes y la Administración Pública ...	50
IV. <i>La Administración Pública y las funciones del Estado</i> ...	51
1. Las diversas funciones del Estado ...	51
A. La función legislativa ...	51
B. La función de gobierno ...	53
C. La función jurisdiccional ...	54
D. La función administrativa ...	55
2. La ausencia de coincidencia de la separación orgánica de "poderes" y la asignación de funciones estatales ...	56
3. Las interferencias orgánicas en el ejercicio de las funciones estatales ...	58
4. La distinción entre las funciones y los actos estatales ...	60
V. <i>La administración como subsistema del sistema político</i> ...	63
Referencias Bibliográficas § 2 ...	65
§ 3. I.A. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO MODERNO ...	67
I. <i>Introducción</i> ...	67
II. <i>El Estado absoluto</i> ...	67
1. Los supuestos políticos, económicos y sociales del absolutismo ...	68
2. La administración en el antiguo régimen ...	70
III. <i>El Estado de derecho</i> ...	72
1. Los supuestos políticos, económicos y sociales del Estado liberal-burgués de derecho ...	72
2. La reacción liberal contra la administración y la consolidación de la Administración Pública ...	76
IV. <i>El Estado contemporáneo</i> ...	78
1. La administración en el Estado social de derecho ...	78
2. La administración en los Estados socialistas ...	80
Referencias Bibliográficas § 3 ...	81

	Pág.
§ 4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS ...	83
I. <i>Los métodos de estudio de la Administración Pública</i> ...	83
II. <i>El enfoque jurídico: el derecho administrativo</i> ...	84
III. <i>El enfoque político: la teoría de la burocracia</i> ...	85
IV. <i>El enfoque productivista</i> ...	88
Referencias Bibliográficas § 4 ...	89

PRIMERA PARTE

LOS ELEMENTOS CONDICIONANTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ...	93
Referencias Bibliográficas ...	96
I. ESTADO Y ADMINISTRACION PUBLICA ...	97
§ 5. ESTADO CONTEMPORÁNEO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ...	99
I. <i>Introducción</i> ...	99
II. <i>Los condicionamientos de la realidad venezolana para el estudio del Estado</i> ...	100
1. La posición del Estado en la economía ...	100
2. La posición del Estado en la sociedad ...	102
3. La posición del Estado en el sistema político ...	104
III. <i>El nuevo papel del Estado como Estado democrático y social de derecho</i> ...	106
1. La conformación de la realidad económica, política y social ...	106
2. Las tareas del Estado en el campo económico ...	107
A. El Estado regulador ...	107
B. El Estado de control ...	107
C. El Estado de fomento ...	107
D. El Estado empresario ...	108
E. El Estado planificador ...	108
3. Las tareas del Estado en el campo social ...	109
A. El Estado redistribuidor de la riqueza ...	109

	<i>Pág.</i>
B. El Estado de servicios públicos	110
C. El Estado de promoción social	110
4. Las tareas en el campo político	110
A. El Estado democrático	111
B. El Estado Organizador... ..	111
C. El Estado de libertades	111
D. El Estado de derecho	112
IV. <i>Las exigencias de transformación del Estado venezolano</i> ...	113
1. Las transformaciones del sistema político	113
A. La búsqueda de una democracia fuerte	113
B. La búsqueda de una democracia participativa ...	113
C. La búsqueda de una democracia más representativa	114
D. La consolidación de una democracia económica y	
social	116
2. Las transformaciones del sistema de gobierno	116
A. La búsqueda de un nuevo poder parlamentario ...	117
B. La consolidación de un ejecutivo fortalecido y res-	
ponsable	118
3. Las transformaciones del sistema administrativo	118
A. La búsqueda de una desconcentración del poder pre-	
sidencial	119
B. La búsqueda de una descentralización del poder na-	
cional	120
4. La transformación del sistema de control	121
A. La consolidación de un Poder Judicial autónomo	
e independiente	122
B. La consolidación de nuevos controles públicos ...	123
C. La búsqueda de un control efectivo contra la co-	
rrupción	123
Referencias Bibliográficas § 5	124
§ 6. LOS FINES DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO	127
I. <i>Los fines de política y administración general</i>	127
1. El sector de política interior	128
2. El sector de política exterior	129

	<i>Pág.</i>
3. El sector de defensa	129
4. El sector justicia	130
II. <i>Los fines del desarrollo económico</i>	131
1. El sector financiero	132
2. El sector de desarrollo industrial	133
3. El sector comercio	133
4. El sector turismo	133
5. El sector minas e hidrocarburos	134
6. El sector de desarrollo agropecuario	134
III. <i>Los fines de desarrollo social</i>	134
1. El sector de protección y promoción social	135
2. El sector de desarrollo cultural	136
3. El sector de asuntos laborales	136
4. El sector de seguridad y previsión social	136
5. El sector educación	137
6. El sector salud	138
IV. <i>Los fines de desarrollo físico y ordenación territorial</i>	138
1. El sector de desarrollo urbano y vivienda	138
2. El sector transporte	139
3. El sector comunicaciones	139
4. El sector de recursos naturales renovables y de protección del ambiente	139
Referencias Bibliográficas § 6	139
II. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SISTEMA POLITICO	141
§ 7. LA DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FRENTE AL PODER POLÍTICO: EL CARÁCTER INSTRUMENTAL	143
I. <i>La ausencia de independencia ideológica de la Administración Pública</i>	143
II. <i>La ausencia de finalidad propia de la Administración Pública</i>	145
III. <i>El problema de la politización y partidización de la Administración Pública</i>	145

	<i>Pág.</i>
IV. <i>La autonomía relativa de la Administración Pública frente al poder político</i>	149
Referencias Bibliográficas § 7	150
§ 8. LA INFLUENCIA DEL MEDIO POLÍTICO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	151
I. <i>El régimen político y la administración</i>	152
1. Las potestades o poderes del Estado	152
2. La organización de los poderes del Estado	153
3. La estructura del Estado	154
4. El sistema de partidos	156
5. Los grupos de presión	157
II. <i>La participación de la Administración Pública en la función gubernamental</i>	159
Referencias Bibliográficas § 8	160
§ 9. LOS CONDICIONAMIENTOS POLÍTICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	163
I. <i>Introducción</i>	163
II. <i>El centralismo político y la Administración Pública latinoamericana</i>	164
1. La centralización de la Administración Pública	165
2. La centralización de la Administración Pública	166
3. La debilidad de la Administración municipal	167
4. La ausencia de participación de la comunidad en la Administración Pública	167
III. <i>La debilidad de las instituciones políticas y el papel de la Administración Pública</i>	168
1. El rol político de la Administración Pública y el debilitamiento del Parlamento	168
2. La Administración Pública incontrolada	169
3. La penetración de los grupos de presión en la Administración	170
4. La preeminencia de los partidos políticos en el funcionamiento de la Administración Pública	171

	Pág.
IV. <i>Los fines del Estado y la expansión de la Administración Pública</i>	172
1. La expansión de las actividades e intervenciones administrativas y la "permisología"	172
2. La inflación de la Administración Pública, en particular la descentralizada funcionalmente	173
3. La distorsión de las políticas estatales	174
4. La propagación de las técnicas planificadoras para ordenar la acción administrativa	175
V. <i>La corrupción administrativa</i>	176
1. El sistema de corrupción administrativa	176
2. La deficiencia de los controles y la corrupción administrativa	177
3. La discrecionalidad, las reglamentarias excesivas y la corrupción administrativa	178
4. El centralismo, la ausencia de participación y la corrupción administrativa	178
5. La inestabilidad de los funcionarios públicos y la corrupción administrativa	179
6. Los partidos políticos y la corrupción administrativa	179
VI. <i>Apreciación final</i>	180
Referencias Bibliográficas § 9	181
III. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SISTEMA JURIDICO	183
Referencias Bibliográficas	183
§ 10. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD	185
I. <i>La noción de legalidad</i>	185
II. <i>Fuentes escritas de la legalidad</i>	186
1. Fuentes de carácter nacional	186
A. Fuentes impuestas a la administración	186
a. La Constitución	186
b. Leyes orgánicas	187

	<i>Pág.</i>
c. Leyes ordinarias	188
d. Los decretos-leyes	188
a'. Decretos de gobiernos <i>de iure</i>	189
a''. Decretos-leyes con habilitación legis- lativa	189
b''. Decretos-leyes sin habilitación legis- lativa	191
b'. Los decretos con valor de ley de los go- biernos <i>de facto</i>	193
e. Actos de gobierno	193
B. Fuentes creadas por la administración	194
a. Los reglamentos	194
b. Reglamento de los órganos nacionales con auto- nomía funcional	195
c. Reglamentos de los establecimientos públicos . .	196
d. Instrucciones	197
2. Fuentes de carácter estatal	197
A. Leyes estatales	198
B. Reglamentos de los gobernadores	198
3. Fuentes de carácter municipal	198
A. Ordenanzas	198
B. Otros actos	199
III. <i>Fuentes no escritas</i>	199
1. La analogía	199
2. Los principios generales del derecho administrativo . .	199
3. La costumbre administrativa	200
Referencias Bibliográficas § 10	200
§ 11. EL PODER DISCRECIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN	203
I. <i>La administración reglada y el poder discrecional</i>	203
1. Distinción	203
2. Justificación del poder discrecional	204
3. Tendencia a la limitación del poder discrecional	205
II. <i>Límites al poder discrecional derivados del principio de la</i> <i>legalidad</i>	206

	<u>Pág.</u>
III. <i>Límites al poder discrecional en la determinación del presupuesto de hecho de la actividad administrativa</i>	206
1. La comprobación de los hechos	207
2. La calificación de los presupuestos de hecho	209
3. El problema de los conceptos jurídicos indeterminados . .	210
IV. <i>Límites al poder discrecional en la finalidad perseguida por el legislador</i>	211
V. <i>Límites al poder discrecional derivados de la forma de apreciación de los hechos</i>	213
1. El principio de la racionalidad	215
A. La racionalidad en la oportunidad de obrar	216
B. La racionalidad técnica	217
2. El principio de la justicia	217
3. El principio de la igualdad	218
4. El principio de la proporcionalidad	219
VI. <i>Conclusión: la discrecionalidad no implica arbitrariedad</i> . .	220
Referencias Bibliográficas § 11	221
§ 12. LAS PERSONAS JURÍDICAS EN EL CAMPO ADMINISTRATIVO	223
I. <i>Introducción</i>	223
II. <i>La interaplicación del derecho público y del derecho privado a los diversos sujetos de derecho</i>	224
III. <i>La variedad de las formas jurídicas adoptadas para los sujetos de derecho</i>	226
IV. <i>La integración de los diversos sujetos de derecho a la organización del Estado</i>	229
V. <i>El sentido de las clasificaciones</i>	232
1. <i>Apreciación general</i>	232
A. <i>La distinción entre personas de derecho público y personas de derecho privado</i>	234
B. <i>La distinción entre las personas estatales y las personas no estatales</i>	235

	<i>Pág.</i>
2. El criterio de la integración a la estructura general del Estado	239
A. Las personas jurídicas estatales	239
B. Las personas jurídicas no estatales	240
3. El criterio de la forma jurídica adoptada	241
A. Las personas jurídicas de derecho público	241
B. Las personas jurídicas de derecho privado	241
VI. <i>Las formas jurídicas de la administración descentralizada</i>	241
1. Las formas jurídicas de derecho público	242
A. Los establecimientos públicos institucionales	242
B. Los establecimientos públicos corporativos	243
C. Los establecimientos públicos asociativos	244
2. Las formas jurídicas de derecho privado	245
A. Las sociedades mercantiles de capital público	245
B. Las asociaciones civiles de interés público	246
C. Las fundaciones de interés público	247
VII. <i>Conclusión</i>	247
Referencias Bibliográficas § 12	248
IV. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SISTEMA ECONOMICO	249
Referencias Bibliográficas	249
§ 13. LA LIBERTAD ECONOMICA Y EL SISTEMA DE ECONOMÍA MIXTA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1961	253
I. <i>La evolución del Estado liberal en Venezuela</i>	253
1. El Estado liberal-burgués absoluto	253
2. El Estado de fomento	254
3. El Estado regulador	256
4. El Estado de Servicios Públicos	257
5. El Estado empresario	258
6. El Estado planificador	259
II. <i>La libertad económica</i>	259
1. La libertad limitada y limitable	259

	<i>Pág.</i>
2. La protección de la libertad	260
3. La intervención del Estado	261
III. <i>El sistema de economía mixta</i>	262
1. El principio de la economía mixta	262
2. Fundamentos constitucionales	263
3. El objetivo general de la intervención del Estado	265
IV. <i>La agenda del Estado: el Estado intervencionista</i>	266
1. La regulación del proceso económico: el Estado regulador	266
2. La promoción del desarrollo económico: el Estado de fomento	267
3. La prestación de servicios públicos: el Estado de servicios	267
4. La participación del Estado en la economía: el Estado empresario	268
5. La ordenación del desarrollo económico: el Estado planificador	268
Referencias Bibliográficas § 13	269
§ 14. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL	271
I. <i>Las bases constitucionales</i>	271
II. <i>El concepto de planificación</i>	272
1. La planificación como técnica económica y administrativa	272
2. La planificación como instrumento de formulación de políticas	274
III. <i>La planificación como técnica de limitación a la libertad económica</i>	276
1. Planificación y libertad	276
2. La planificación imperativa	279
3. La planificación indicativa	279
4. El sistema venezolano	280
IV. <i>Las fases de la planificación: largo, mediano y corto plazo</i>	282
V. <i>El ámbito de la planificación</i>	284
1. La planificación nacional, regional y local	285

	<u>Pág.</u>
2. La planificación económica, social y espacial	285
3. La planificación administrativa	285
VI. <i>La organización administrativa de la planificación</i>	286
1. El sistema administrativo de planificación	286
2. Los órganos centrales de planificación	286
A. El Presidente y el Consejo de Ministros	286
B. La Oficina Central de Coordinación y Planificación	287
3. Los órganos sectoriales de planificación: las direcciones generales sectoriales de planificación y presupuesto	191
4. Los órganos regionales y planificación: Las Oficinas Re- gionales de Coordinación y Planificación	292
VII. <i>El procedimiento para la elaboración de los planes</i>	293
1. La formulación del plan	293
2. La participación en la formulación del plan	297
A. Participación administrativa	297
B. La participación del sector privado	301
VIII. <i>Las funciones auxiliares de la planificación</i>	305
1. Planificación y presupuesto	305
2. Planificación y estadística	310
3. Planificación y Contabilidad	310
4. Planificación y reforma administrativa	311
Referencias Bibliográficas § 14	311
§ 15. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	313
I. <i>Concepto de ordenación del territorio</i>	313
II. <i>Las motivaciones de la ordenación del territorio</i>	316
1. Aspectos generales	316
2. Aspectos específicos	317
A. La explosión demográfica	317
B. El fenómeno de urbanización	317
C. La concentración económica	318
D. La crisis del mundo rural	319
III. <i>Los objetivos de la política de ordenación del territorio</i>	319

	<i>Pág.</i>
IV. <i>La ordenación del territorio y la planificación</i>	324
1. Una nueva dimensión de la planificación	325
2. Los niveles de la planificación territorial	326
A. La política nacional	326
B. La planificación regional	328
C. Los planes urbanísticos	329
3. Las autoridades de planificación en materia de ordenación territorial	329
A. Nivel nacional	329
B. Nivel regional	331
C. Nivel urbanístico	331
V. <i>Áreas de acción de la política de ordenación del territorio</i>	332
1. La protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales renovables	332
2. La explotación de los recursos no renovables	333
3. El mejoramiento del medio rural	333
4. El desarrollo de los transportes	333
5. La localización industrial	334
6. El proceso de urbanización	334
7. El equipamiento físico	335
VI. <i>La organización administrativa de la ordenación del territorio</i>	335
VII. <i>Programa de delimitaciones de las áreas de expansión de los centros poblados</i>	338
VIII. <i>Conclusión</i>	341
Referencias Bibliográficas § 15	341
§ 16. EL RÉGIMEN DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA	343
I. <i>Introducción</i>	343
II. <i>Las limitaciones a la libertad económica</i>	344
1. Las limitaciones derivadas del Estado regulador	345
A. Las regulaciones del proceso económico por razones de interés social	345
a. Las regulaciones del proceso de inversión	345

	<i>Pág.</i>
b. Las regulaciones a las actividades industriales	347
c. Las regulaciones a las actividades crediticias y de seguros	349
d. Las regulaciones de las actividades comerciales	353
B. Las regulaciones derivadas de la protección contra los abusos de la libertad económica	355
a. La regulación de precios	356
b. La represión del acaparamiento y la especulación	357
c. La represión de usura	357
d. La lucha contra los monopolios	357
2. Las limitaciones derivadas del Estado de fomento . . .	358
3. Las limitaciones derivadas del Estado de servicios públicos	359
4. Las limitaciones derivadas del Estado empresario	360
5. Las limitaciones derivadas del Estado planificador . . .	362
III. <i>Las exclusiones de actividades económicas</i>	363
1. La exclusión de actividades económicas en ámbitos territoriales	364
2. La reserva de sectores económicos a empresas nacionales	365
3. La reserva de actividades económicas por el Estado . . .	368
4. La nacionalización	369
Referencias Bibliográficas § 16	371

IMPRESO DURANTE NOVIEMBRE DE 1980
EN LA IMPRENTA UNIVERSITARIA DE LA
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA